GEEN FRAUDEUR, TOCH BOETE

Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet

de Nationale ombudsman

Geen fraudeur, toch boete

Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk

Onderzoeksteam
drs. W.J. van Helden, projectleider
drs. M.J. Blaakman
drs. W.G. Catshoek
mr. D.J. Hanse
C.A. de Jong-Marsman

Substituut-ombudsman
mr. A. Stehouwer

Datum: 4 december 2014
Rapportnummer: 2014/159

INHOUDSOPGAVE

Beschouwing

De Fraudewet[1] is in het leven geroepen om fraude in de sociale zekerheid te bestrijden. Deze wet zou een antwoord zijn op het gevoel in de samenleving dat fraude in de sociale zekerheid te gemakkelijk loont. Met andere woorden, een wet die door het hard aanpakken van fraudeurs zou bijdragen aan het draagvlak voor de sociale zekerheid in Nederland.

"Er is geen sprake van dat wij met dit wetsvoorstel ook maar enigszins willen morrelen aan het socialezekerheidsstelsel voor diegenen die echt hulp en ondersteuning nodig hebben. Het gaat hier over mensen die frauderen en geld in hun zak steken waarvoor anderen heel hard moeten werken. Dat ondermijnt de wortels en de principes waarop het stelsel berust, namelijk van vertrouwen en solidariteit. Ik vind dat degene die daarvan misbruik maakt, er de consequenties van moet dragen"[2], aldus de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Krom, tijdens de behandeling in de Eerste Kamer.

De hoge boetes vinden hun rechtvaardiging in het frauduleuze gedrag van mensen. De Nationale ombudsman stelt vast dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de groep die De Krom bedoelde en die mensen die onmogelijk gekwalificeerd kunnen worden als *mensen die frauderen en geld in hun zak steken waarvoor anderen heel hard moeten werken*. Mensen die zich vergissen, mensen die niet kunnen bewijzen dat de uitvoeringsorganisatie een fout heeft gemaakt, mensen die iets verkeerd begrepen hebben, mensen die nog niet over de juiste informatie beschikten, mensen die een paar dagen te laat zijn door omstandigheden; allemaal worden ze beboet ingevolge de Fraudewet. De oorzaak van hun fout speelt in de uitvoeringspraktijk nauwelijks een rol. Zij worden beboet alsof zij fraudeerden. Soms wordt de boete gematigd tot 50 of 75% van het benadelingsbedrag, maar dan nog gaat het om disproportionele bedragen. Voor deze mensen zijn deze boetes onbegrijpelijk. Het leidt tot onzekerheid en tot wantrouwen richting de overheid.

De Nationale ombudsman stelt ook vast dat de effectiviteit van deze wet in het geding is. De roep vanuit de samenleving was om fraudeurs streng te straffen. Daar is deze wet een antwoord op. De wet leidt echter in de praktijk niet tot een verhoogde pakkans voor fraudeurs. De Fraudewet richt zich immers op het uitdelen van hogere boetes en niet op het verhogen van de opsporingscapaciteit of op het instellen van slimmere opsporingsmethoden.

Behoorlijk overheidsoptreden vereist dat uitvoeringsinstanties ook bij de bestrijding van fraude de belangen van goedwillende burgers (kunnen) respecteren. Tot nu toe is de uitvoering van de Fraudewet primair gestuurd vanuit de wens van de overheid om een stevige, efficiënte en uniforme aanpak te laten zien. Goedwillende burgers zijn hiervan de dupe. Alleen wanneer er ook plaats en ruimte komt voor de belangen en ervaringen van te goeder trouw zijnde uitkeringsgerechtigden zal een evenwichtige en daarmee behoorlijke uitvoering

1 Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van 4 oktober 2012, Stb. 2012, 462

2 Handelingen Eerste Kamer, 2012/13, 33207, nr. 1, item 7, pag. 50.

van de Fraudewet ontstaan. Op papier biedt de Fraudewet de ruimte om boetes zo te matigen, dat deze door de betrokken burger als rechtvaardig worden ervaren. Deze ruimte ervaren de meeste uitvoeringsinstanties echter niet. Het streven naar uniforme sanctietoepassing leidt er toe dat er in de praktijk weinig tot geen ruimte is om rekening te houden met de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Dit zorgt voor disproportioneel hoge boetes. Daarom beveelt de Nationale ombudsman de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan om binnen het kader van de wet instructies te formuleren die de uitvoeringsinstanties houvast bieden en de goedwillende burger de zekerheid dat hij niet onevenredig hoog wordt beboet.

de Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

1. Inleiding

"Ik voel een verlies aan vertrouwen in de gemeente"
Mijnheer Artoli[3] ontvangt een WWB-uitkering van de gemeente en levert maandelijks persoonlijk een wijzigingsformulier in met daarop de gewerkte uren van zijn krantenwijk. Dan ontvangt hij ineens een brief dat de gemeente de door hem te veel ontvangen uitkering terugvordert. Hij zou zich niet hebben gehouden aan de inlichtingenplicht. Mijnheer Artoli begrijpt er niets van: hij geeft altijd keurig door hoeveel hij heeft gewerkt! Hij krijgt verder geen uitleg, hij kan alleen bezwaar maken tegen de beslissing. Dat doet hij, waarna hij maanden niets hoort. Wel wordt hij gekort op zijn uitkering waardoor zijn gezin financieel krap komt te zitten. Er volgt een gesprek met de gemeente, dat hij vooral als een ondervraging ervaart. Hij komt er dan wel achter waarom het gaat: hij zou een maand geen inkomensgegevens hebben doorgegeven. Hij zegt direct dat hij elke maand zijn formulier heeft ingeleverd. Maar de gemeente legt het verhaal naast zich neer. Sterker, ze legt hem een boete op van bijna € 400. Mijnheer Artoli maakt hier bezwaar tegen, waarna de gemeente weer maanden stil blijft. Zelf belt hij driemaal en steeds hoort hij dat de behandelaar, een externe, maar een dag in de week werkt en er nog niets bekend is. Ruim acht maanden later bericht de gemeente – na interventie door de Nationale ombudsman – dat de bezwaren gegrond zijn. Mijnheer Artoli: "Dat ik niet op mijn woord geloofd werd dat ik het formulier persoonlijk had afgegeven, dat vind ik het ergste. Het enige dat ik hoorde van de gemeente was 'uw inkomsten staan niet in het systeem'. Maar gegevens die niet in het systeem zijn ingevoerd door de behandelaar, zijn daar dan ook niet te vinden. Waarom wordt die optie niet gewogen? En de medewerker ('coach' genoemd) die ik mijn inkomensbrieven had gegeven had er maar heel kort gewerkt en was alweer weg. Hoe zit het met die coach? Ik trek aan het kortste eind. Het is zo onrechtvaardig, vreselijk! Ik ben verdachte, maar eigenlijk al veroordeeld. En tijdens de zitting kreeg ik geen welkom, geen glimlach. Een van de twee medewerkers stelde zich pas na een paar minuten in het gesprek voor, terwijl ze ons al had aangesproken wachtend in de hal. En er volgde helemaal geen 'onderzoeksgesprek', ze stelden standaardvragen die al impliceerden dat ik fraudeur was. 'Waarom bent u de inlichtingenplicht niet nagekomen?' Die vraag hoefde helemaal niet gesteld te worden, want ik had die plicht niet geschonden. Ze hebben helemaal niet uitgezocht waar de fout zit. Woede en teleurstelling voel ik, en een verlies aan vertrouwen in de gemeente. Je zou zeggen dat de overheid dienstbaar moet zijn aan de burger, maar het woord 'klant' ontbreekt helemaal, zo word ik helemaal niet gezien."

1.1 Inleiding

Passende maatregelen moeten genomen worden tegen mensen die willens en wetens de regels overtreden om een (hogere) uitkering te krijgen. Grootschalige fraude vormt immers een gevaar voor het voortbestaan van ons stelsel van sociale zekerheid. "*Werkende burgers en ondernemers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid fraude en oneerlijke concurrentie hard aanpakt*", stelden de toenmalige minister Kamp en staatssecretaris De Krom in een

[3] Dit is een gefingeerde naam

toelichting op het Wetsvoorstel (red: aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (hierna: Fraudewet[4]))[5]. Het Kabinet wil dat burgers die fraude plegen met uitkeringen, direct door het Uitvoeringsinstituut werknemers-verzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten worden aangepakt. Dit is het doel van de Fraudewet die op 1 januari 2013 in werking is getreden.

De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over de gevolgen die de uitvoering van deze wet in de praktijk voor burgers heeft. De Nationale ombudsman ontving sinds de inwerkingtreding van de wet geregeld signalen van mensen die hoge boetes ontvangen in een situatie waarin volgens hen geen sprake is van fraude, maar van een vergissing. Deze signalen zijn voor de Nationale ombudsman reden geweest een onderzoek in te stellen naar de uitvoering van de Fraudewet door het UWV, de SVB en gemeenten.

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Om het recht op een uitkering volgens de regels te kunnen vaststellen moeten uitkeringsinstanties van de mensen die een uitkering krijgen tijdig de benodigde informatie ontvangen. Het achterwege blijven of te laat ontvangen van die informatie kan betekenen dat de uitkeringsinstanties bedragen ten onrechte uitkeren. Die bedragen moeten dan worden verrekend of teruggevorderd. De Fraudewet bepaalt dat mensen, naast het terugbetalen van het ten onrechte verkregen bedrag, een boete krijgen. Deze boete is in beginsel ter hoogte van het te veel ontvangen bedrag. Wanneer het ten onrechte verkregen bedrag hoger dan €50.000 is, wordt er een strafrechtelijke procedure opgestart. De Nationale ombudsman richt zich in dit onderzoek niet op klachten over het terug te betalen bedrag. Dat het ten onrechte uitgekeerde bedrag (al dan niet in termijnen) moet worden terugbetaald is immers vanzelfsprekend. In dit onderzoek staan de opgelegde boetes centraal. Burgers die hierover klagen voelen zich onevenredig zwaar gestraft. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is:

Wordt de Fraudewet zodanig uitgevoerd dat de opgelegde boetes in verhouding staan tot de overtreding van de inlichtingenplicht[6] en dat de boeteoplegging de fraudebestrijding dient?

De ombudsman toetst het handelen van de overheid aan de behoorlijkheid. Eén van de behoorlijkheidsvereisten is de evenredigheid. Dit betekent dat de overheid om haar doel te bereiken altijd een middel kiest dat niet onevenredig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot het hiermee beoogde doel. Met andere woorden, de boetes moeten in ieder individueel geval in een behoorlijke verhouding staan tot de schending van de inlichtingenplicht en het doel van fraudebestrijding dienen.

---

[4] Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving van 4 oktober 2012, Stb. 2012, 462.

[5] Persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van 28 oktober 2011.

[6] Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht alle gegevens die van belang zijn voor hun uitkering direct door te geven aan de uitvoeringsorganisatie. Het gaat bijvoorbeeld om andere inkomsten, vrijwilligerswerk, vakantie, verhuizing, huwelijk, echtscheiding of ziekte. Deze verplichting heet de inlichtingenplicht.

1.3 Aanpak

De Nationale ombudsman heeft sinds de inwerkingtreding van de Fraudewet[7] op 1 januari 2013, klachten over opgelegde boetes gemonitord. Daarnaast is vanaf januari 2013 met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de SVB en het UWV over de uitvoering van deze wet gesproken. Omdat hieruit nog geen eenduidig beeld ontstond over de manier waarop uitvoeringsorganisaties in de praktijk met de wet omgaan en de gevolgen die dit voor mensen heeft, heeft de Nationale ombudsman in het eerste kwartaal van 2014 een vooronderzoek gedaan naar de uitvoering van de Fraudewet.

Vooronderzoek

De Nationale ombudsman verkende in het vooronderzoek de gevolgen die de uitvoering van de Fraudewet voor burgers heeft. De Nationale ombudsman heeft een duidelijker beeld gekregen door het bestuderen van een selectie van bezwaarbeschikkingen van de SVB, het UWV en de gemeenten Utrecht, Tilburg en Haarlem. De Nationale ombudsman bestudeerde in het vooronderzoek ongeveer 200 beschikkingen van de verschillende uitvoeringsinstanties. De selectie betrof bezwaarbeschikkingen van gevallen waarin mensen onder het regime van de Fraudewet een boete opgelegd hadden gekregen. De analyse van deze beschikkingen gaf inzicht in de argumenten van de organisaties, maar ook in de emoties en argumenten van mensen die een boete kregen omdat zij - om welke reden dan ook - niet aan de inlichtingenplicht hadden voldaan. Uit de bezwaarbeschikkingen bleek dat het merendeel van de mensen dat een boete kreeg, niet protesteerde tegen het terugbetalen van het bedrag dat zij teveel ontvingen. Dat begrijpen zij goed. De bezwaren betreffen in het merendeel van de gevallen de opgelegde boete. Mensen vinden het oneerlijk dat zij een hoge boete krijgen voor wat - in hun beleving - een vergissing, een misverstand of overmacht was.

Het verkennende onderzoek liet bovendien zien dat het voor burgers niet in alle gevallen mogelijk lijkt om in redelijkheid aan hun inlichtingenplicht te voldoen. Daarnaast werd duidelijk dat overheidsinstanties weinig ruimte ervaren om de boete zo vast te stellen dat deze in redelijke verhouding staat tot het verzuim. Deze bevindingen in het verkennende onderzoek zijn aanleiding geweest voor een nader onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet door de Nationale ombudsman.

Vervolgonderzoek

In het vervolgonderzoek heeft de Nationale ombudsman aanvullend nog ruim 300 beschikkingen, zowel primaire als bezwaarbeschikkingen, opgevraagd bij het UWV, de SVB en de drie eerder genoemde gemeenten. Ook is gesproken met mensen die de wet in de praktijk uitvoeren en met hun leidinggevenden. Hierbij is gericht gekeken naar de feitelijke uitvoering van de wet en de dilemma's die medewerkers hierbij tegenkomen. Verder zijn een zestal klachten die de Nationale ombudsman gedurende het onderzoek ontving over het UWV, voorgelegd aan deze uitvoeringsorganisatie met de vraag (de hoogte van) de boete te heroverwegen. Daarnaast is informatie opgevraagd over de gevolgen die

[7] De Fraudewet ziet ook op Arbeidswetten. Het onderzoek beperkt zich echter tot de uitvoering van de Fraudewet binnen de sociale zekerheid.

een boete in de praktijk heeft voor de schuldhulpverlening. De relevante beleidsdocumenten, werkinstructies en rapporten zijn bij het onderzoek betrokken. De bevindingen van de Nationale ombudsman zijn besproken in een rondetafelgesprek met experts. Het verslag van deze bijeenkomst is opgenomen in bijlage 1.

Karin[8] heeft van het UWV een boete van € 150 gekregen omdat zij haar inlichtingenplicht heeft overtreden. Zij heeft een wijziging in haar situatie een paar dagen te laat digitaal doorgegeven. Zij wachtte namelijk op haar DigiD-wachtwoord en kon niet eerder de wijziging digitaal doorgeven. Maar Karin heeft wel binnen de termijn van 7 dagen (waarbinnen bij het UWV gemeld moet worden) telefonisch contact opgenomen met het UWV. Dit telefonische contact is geregistreerd, maar toch verwijt het UWV haar de wijziging in haar situatie niet tijdig te hebben gemeld. Ze kan nu alleen nog een bezwaarschrift indienen bij het UWV. Door een interventie van de Nationale ombudsman is de zaak nogmaals bekeken en concludeerde het UWV dat de geregistreerde telefonische melding volstaat als tijdige melding. Het UWV trok de boete daarom in.

1.4 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk van dit rapport bevat de analyse van de bestudeerde beschikkingen. Daarbij is bekeken in welke situaties mensen de inlichtingenplicht niet naleven. Daarbij zijn vier categorieën van veel voorkomende omstandigheden onderscheiden die tot overtreding van de inlichtingenplicht kunnen leiden, zonder dat het doel is om misbruik van sociale uitkeringen te maken. Hoofdstuk 3 beschrijft de doelstelling en werking van de Fraudewet. Hoofdstuk 4 beschrijft de ervaringen van mensen die de wet uitvoeren. De conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn weergegeven in hoofdstuk 5. De casussen die in het rapport beschreven zijn, zijn deels afkomstig uit de klachten die de Nationale ombudsman heeft ontvangen en deels uit de beschikkingen die voor dit onderzoek zijn bestudeerd. Bij de meeste casussen is de naam gefingeerd. Dit staat aangegeven.

[8] Dit is een gefingeerde naam.

2. Onschuldige burgers in de knel

2.1 Inleiding

Uitkerende instanties bepalen het recht op en de hoogte van de uitkering. Daarom moeten mensen die in aanmerking komen voor een uitkering direct alle informatie verstrekken die hiervoor nodig is. Zij moeten voldoen aan de inlichtingenplicht. De informatie die zij moeten doorgeven betreft bijvoorbeeld het woonadres of wie er tot het huishouden behoren, maar het kan ook gaan om het inkomen of de naam van de werkgever. Welke informatie uitkeringsgerechtigden precies moeten doorgeven, hangt af van de uitkering die zij ontvangen. In de praktijk voldoet niet iedereen (tijdig) aan de inlichtingenplicht. Soms is het een kwestie van niet-willen en soms een kwestie van niet-kunnen. In dit hoofdstuk beschrijft de Nationale ombudsman verschillende oorzaken voor het feit dat mensen die niet als doel hebben misbruik van uitkeringen te maken, verzuimen op tijd de juiste informatie door geven.

2.2 Analyse van beschikkingen

De analyse van de beschikkingen door de Nationale ombudsman heeft geleid tot vier categorieën van redenen waarom mensen zonder fraude-intentie niet of niet op tijd de juiste veranderingen in hun persoonlijke situatie doorgeven aan de uitkeringsinstantie. We zien ook combinaties van deze categorieën.

Het betreft de volgende vier redenen van 'niet kunnen':

1. **De complexe overheid**: mensen beschikken over de juiste informatie, hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar begrijpen niet welke informatie relevant is of welke informatie zij precies moeten doorgeven;
2. **De informatie is niet aangekomen**: mensen beschikken over de juiste informatie en geven deze informatie ook door, maar slagen er niet in deze informatie daadwerkelijk bij de overheid op de juiste plaats te krijgen, omdat de manier waarop de overheid informatie verwerkt (via bijvoorbeeld een website, Klantcontactcentrum, Frontoffice) voor burgers niet transparant is;
3. **De informatie is (nog) niet beschikbaar**: mensen weten dat zij bepaalde informatie moeten aanleveren, willen dat ook, maar beschikken zelf (nog) niet over die informatie;
4. **Subjectief onvermogen**: mensen beschikken over de juiste informatie, hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar persoonlijke redenen staan er aan in de weg om het daadwerkelijk te doen. Deze redenen variëren van het simpelweg vergeten, zich vergissen, een misverstand of bijvoorbeeld een medisch-psychische toestand of een levensfase met persoonlijke tragedie die het doorgeven van informatie tot een lage prioriteit maakt.

2.2.1 Complexe overheid

“Ik ben me van geen kwaad bewust, ik ben zo boos en gefrustreerd!”
Mevrouw van Vliet heeft een nul-urencontract en vraagt per e-mail aan het UWV of ze dan moet blijven solliciteren. Het UWV antwoordt bevestigend. Toch is de regelgeving rondom de combinatie werk en uitkering mevrouw Van Vliet niet helemaal duidelijk. Ze vraagt een persoonlijk gesprek aan. Als ze dan vertelt dat ze voor een aantal uren is ingezet, krijgt ze te horen dat ze dit had moeten melden. En omdat ze dit binnen zeven dagen had moeten doen en er nu tien verstreken zijn, krijgt ze een boete van € 150. Mijnheer Van Vliet: “Waarom heeft het UWV niet bij het antwoord op onze vraag de waarschuwing meegegeven over het doorgeven van wijzigingen en de termijn waarbinnen dat moet gebeuren? Ik vind het onvolledige informatie. We waren ons van geen kwaad bewust. We dachten er goed aan te doen door het initiatief te nemen persoonlijk langs te gaan om zo veel mogelijk duidelijkheid te krijgen. Dat leek ons beter dan al het contact met het UWV via e-mail te laten lopen. Ik kan niet elk moment vrij nemen en mijn vrouw wilde graag dat ik mee ging naar het UWV. En daardoor bleken we drie dagen te laat en werden we gestraft. Terwijl het UWV een halfjaar deed over de beslissing over de boete. Ik ben daar zo boos en gefrustreerd over. Het is de eerste keer dat we gebruikmaakten van een uitkering, ik werk al dertig jaar. En dan krijgen we dit! Ik vind het zo kortzichtig van het UWV, ik word er weer boos over!” De Nationale ombudsman verzocht het UWV nog eens te kijken of de boete in stand diende te blijven. Het UWV liet echter weten geen aanleiding te zien om de hoogte van de boete aan te passen.

"We zijn het vertrouwen in de overheid volkomen kwijt"
Mijnheer Van Kempen vult op een aanvraagformulier voor AOW zijn inkomen in, waarna hij bericht van de SVB krijgt dat hij in aanmerking komt voor AOW met partnertoeslag voor zijn vrouw. Hij begrijpt eigenlijk niet dat hij daar recht op heeft, want zijn vrouw heeft zelf inkomen: zij krijgt een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Maar in het bericht van de SVB staat dat hij de eventuele inkomsten van zijn partner niet hoeft op te geven omdat deze bekend zijn. Ruim een halfjaar later krijgt hij weer bericht: hij zou hebben nagelaten te vermelden dat zijn vrouw inkomsten had en heeft daarom onterecht partnertoeslag ontvangen. Deze moet hij tot zijn grote schrik binnen twee weken terugbetalen met een boete ter hoogte van hetzelfde bedrag als de partnertoeslag, wat in totaal op ruim € 6.600 neerkomt. Mevrouw Van Kempen: "Het probleem met de SVB had op mijn man en mij een grote impact. Alleen al het feit dat wij fraude gepleegd zouden hebben maakte ons erg emotioneel. Wij waren ons van geen kwaad bewust. Het vertrouwen in de overheid zijn we volkomen kwijt. Van alles dat ik nu automatisch thuisgestuurd krijg, ga ik direct na of het wel klopt. Wij hadden er slapeloze nachten van en als ik nu een brief van de SVB krijg slaat de schrik al toe."

“Slapeloze nachten en een hoge bloeddruk heeft mijn vrouw ervan”
Mevrouw Jacobs[9] *is met steun van het UWV vanuit de WW gestart als zelfstandig pedicure. Zij heeft er veel plezier in, totdat er tot haar enorme schrik een fraude-inspecteur van het UWV op de stoep staat. Hij meldt dat ze een boete krijgt van € 6.000. Mijnheer Jacobs: “Toen mijn vrouw haar gewerkte tijd wilde registreren, kon ze geen kwartieren en minuten invullen, alleen uren. Ze heeft toen het UWV gebeld. ‘Kijk maar op onze website, daar staat hoe het werkt’, kreeg ze te horen. Maar daar vond ze geen informatie die antwoord gaf op haar vraag. Na nog een foutmelding in het scherm, belt ze weer en krijgt ze de instructie: ‘Tel alle uren bij elkaar op en deel die door het aantal dagen’. Dus dat doet ze, zo’n anderhalf jaar lang. "Dan pas meldt het UWV dat mijn vrouw de uren niet juist heeft geregistreerd en daarom de boete krijgt. Als gevolg van verkeerde informatie van het UWV! En als we vragen wat we er samen met het UWV aan gaan doen, krijgen we steeds te horen dat het onze verantwoordelijkheid is. Zij hebben het probleem gecreëerd en nu mogen wij bewijzen dat we onschuldig zijn, de omgekeerde wereld! De mensen van het UWV zijn gewoon niet op de hoogte van de praktijk. Pas op de recente hoorzitting konden we uitleggen hoe een pedicure werkt, dat je soms maar tien minuten of een kwartier bezig bent. De monden van de UWV-medewerkers vielen open. Ze zoeken nu uit of het klopt dat hun medewerkster ons de foutieve informatie heeft gegeven. We zouden binnen veertien dagen uitslag krijgen van de hoorzitting en nu zijn we alweer ruim een maand verder, we horen niets. Mijn vrouw wordt er moedeloos van en wil eigenlijk al haar energie steken in haar bedrijf. Maar wij laten het er niet bij zitten, we houden onze poot stijf."*

Niet altijd is het duidelijk wat de inlichtingenplicht precies betekent. Wat moet wanneer worden doorgegeven? Welke informatie is van invloed op de uitkering? Overheidsinstanties spannen zich in om iedereen te informeren, maar dit betekent niet dat mensen alles begrijpen. "*De brieven van de SVB zijn voor mij abracadabra"*, zo vatte iemand het in een bezwaarschrift samen.

Uit het rondetafelgesprek met experts[10] bleek dat de doelgroep bij gemeenten vaak zeer gerichte en laagdrempelige informatie nodig heeft. Algemene folders en brieven zullen bij veel mensen niet beklijven en niet van invloed zijn op hun gedrag. Zij zijn niet altijd in staat daaruit op te maken wat op hen van toepassing is. Persoonlijk contact wordt essentieel gevonden om mensen effectief te informeren over hun plichten. Maar dit persoonlijke contact is ten gevolge van bezuinigingen steeds minder mogelijk.

Sommige mensen realiseren zich dat het voor hen lastig is hun administratie goed te organiseren. Zij kiezen er dan soms voor hulp van anderen in te schakelen. Vaak zijn dat bekenden, familieleden, buren, maar soms ook professionals zoals belastingconsulenten. Dit is echter geen garantie voor een foutloze communicatie met de overheid. De uitkeringsgerechtigde blijft hiervoor zelf verantwoordelijk.

[9] Dit is een gefingeerde naam.
[10] Deelnemers zijn genoemd in bijlage 1

Het komt ook voor dat mensen niet (meer) weten dat zij bepaalde zaken moeten doorgeven. Zij realiseren zich bijvoorbeeld niet dat iets van invloed is op hun uitkering. Soms is ook de regelgeving zelf heel complex waardoor mensen zich vergissen. Ook dit leidt tot een boete.

Herman[11] probeert via de website van het UWV wijzigingen in zijn arbeidscontract door te voeren. Als hij op de pagina met de link 'controleer hier uw loongegevens en dienstverbanden', komt, ziet hij daar al alle actuele gegevens staan. Zijn gegevens staan dus al bij het UWV in het systeem. Herman geeft deze informatie niet nogmaals aan het UWV door. Het UWV is immers op de hoogte. Herman krijgt vervolgens een boete omdat hij het UWV niet zelf heeft geïnformeerd. Hiertegen maakt hij bezwaar. De reactie op het bezwaarschrift is: "De arbeidsgegevens die onder 'Mijn UWV' staan zijn inderdaad voor u zichtbaar en voor anderen niet. Ze zijn gevuld met loongegevens die via de Belastingdienst binnenkomen. Het is echter niet zo dat er een automatische koppeling is met de betaling van uw WW- uitkering en dat deze uren dan in mindering worden gebracht. U bent er in onze toekenningsbrief van 14 mei 2012 ook op gewezen dat u wijzigingen in gewerkte uren aan ons kenbaar dient te maken door middel van een Wijzigingsformulier. Daarbij was u ervan op de hoogte dat u teveel uitkering ontving. U heeft namelijk vanaf 24 december 2012 de te veel verstrekte betalingen overgeboekt naar een spaarrekening en reserveerde dit al vast voor de terugbetaling. Al die tijd wist u dat aan u teveel uitkering werd overgemaakt." De boete is ruim €14.000. In deze zaak heeft de Centrale Raad van Beroep op 24 november 2014 uitspraak gedaan. Zie hiervoor paragraaf 3.6 van dit rapport.

Burgers weten dat de overheid veel over hen weet. De gegevensuitwisseling tussen overheden is echter complex. En voor burgers is het moeilijk te doorgronden welke overheidsinstantie welke informatie over hen heeft. Soms zijn gegevens al bekend bij de overheidsinstantie door koppelingen van systemen en geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties. Moet de burger deze informatie dan toch nog zelf doorgeven?

Ook binnen de sociale zekerheid blijkt dat burgers allerlei verwachtingen en aannames hebben over wat overheden al over hen weten en over hoe overheidsorganisaties onderling communiceren. Soms is dat terecht. En soms ook niet. De vraag hierbij is telkens welke verwachtingen mogen burgers hebben van de gegevensuitwisseling tussen overheden? In de praktijk blijkt dit tot verwarring en daardoor tot boetes te leiden. Burgers laten soms na wijzigingen te melden omdat zij een te hoge verwachting hebben van de informatie-uitwisseling binnen de overheid. Een medewerker van de SVB gaf aan het van belang te vinden dat de overheid mensen niet lastig valt met zaken die de overheid zelf kan achterhalen. De SVB legt dan ook geen boetes op als het benadelingsbedrag het gevolg is van een falende gegevensuitwisseling en –verwerking door overheidsinstanties.

---

[11] Dit is een gefingeerde naam

2.2.2 Informatie niet aangekomen

"Ik ben een veroordeelde zonder dat er een rechter aan te pas is gekomen"
Mijnheer Gaal krijgt een bijstandsuitkering van de Intergemeentelijke Sociale Dienst (IGSD). Als hij weer werk heeft, meldt hij dit bij de IGSD. Maar de uitkering wordt nog een paar maanden doorbetaald. Hij meldt een paar keer dat hij er geen recht meer op heeft, hij gaat er ook voor langs bij de IGSD met de mededeling dat hij het direct wil terugbetalen. Dat kan niet, dus reserveert hij het te veel ontvangen bedrag alvast. Ondertussen krijgt hij te horen dat hij de baan, die hij zelf heeft gevonden, moet opzeggen; hij moet aan de slag bij een bedrijf dat de IGSD aanwijst. Dat wil hij niet, want hij heeft het goed naar zijn zin op zijn werk. Dan valt de acceptgiro eindelijk op de mat. Er staat ineens een veel hoger bedrag op: hij heeft een boete van 100% gekregen over de te veel ontvangen uitkering! Mijnheer Gaal: "Ik schrok enorm van het bedrag, was erg ontdaan. Ook door de discussie die volgt met de IGSD. Ik ben met een paar mensen naar de IGSD gegaan om de situatie uit te leggen, ik heb getuigen van mijn melding. En toch krijg ik te horen dat ik niet aan de meldingsplicht heb voldaan. Terwijl degene die het dossier behandelde, inmiddels is vertrokken bij de IGSD en er al zo'n acht mensen aan mijn dossier werken. In een gesprek dat ik had met de IGSD voelde ik me overrompeld, er zat een heel comité tegenover me. Het leek wel een verhoor, ik werd de pan uitgeveegd. 'Wist u niet van het formulier, was u er zich niet van bewust?'. Terwijl ik het heb ingevuld en er gewoon niets mee is gedaan! Ook hebben ze een fout gemaakt in de berekening van het totale bedrag dat ik moet terugbetalen. Kijk, dat ze – hoewel zonder mijn toestemming – al mijn financiën bij de bank en de Belastingdienst opvragen en controleren is prima, ik heb niets te verbergen. Maar dat ze niet kunnen uitleggen hoe ze tot de bedragen komen en steeds een fout in de berekening maken... Het ging maar door en ik had er geen invloed op... Waar zijn ze mee bezig? Ze maken mensen structureel kapot! Mensen met een sociale uitkering hebben het al niet breed. En dan komen ze er ook nog met een schuld uit als ze eenmaal aan het werk zijn en een enorme boete krijgen. Ik ben een veroordeelde zonder dat er een rechter aan te pas is gekomen, ik heb de stempel van fraudeur gekregen; in de brief staat letterlijk 'u heeft fraude gepleegd.' Zo sta ik nu landelijk geregistreerd. Ik heb het aangevochten, maar de dienst schermt met een landelijke regel. Ik heb nu een betalingsregeling en laat het er maar bij zitten. Mocht ik ooit nog eens een beroep moeten doen op een uitkering, dan wordt die me misschien wel geweigerd. Maar ik wil niet eens meer contact met de IGSD; ik eet nog liever uit de vuilnisbak of ik ga weer bij mijn ouders wonen."

Voor het doorgeven van wijzigingen bestaan verschillende kanalen: telefoon, de overheidsinstantie bezoeken of informatie doorgeven via een website. Het is niet altijd meer mogelijk zelf het communicatiekanaal te kiezen. Websites zijn regelmatig een bron van falende communicatie met de overheid. Mensen vinden het vaak moeilijk om op deze manier hun zaken met de overheid te regelen, de informatie is niet duidelijk of er gaat iets mis met de website zelf. Wanneer zij het lastig vinden informatie digitaal door te geven en zij vervolgens een boete ontvangen als zij een fout maken, geeft dit hen een gevoel van onmacht. Ze

hebben zich immers enkel vergist waardoor de informatie niet is aangekomen of niet correct is.

Soms zijn mensen in de veronderstelling dat zij de uitkeringsinstantie goed geïnformeerd hebben omdat zij informatie telefonisch hebben doorgegeven. De uitkeringsinstantie verwijt deze mensen toch een wijziging niet tijdig te hebben doorgegeven. Het telefonisch contact blijkt dan niet geregistreerd te zijn of het contact is wel geregistreerd, maar de inhoud van het gesprek niet. Dan is het niet mogelijk aan te tonen waar het gesprek over is gegaan. Mensen verwachten dat zij op tijd de informatie hebben doorgeven als zij dit telefonisch hebben gedaan. Aan zo'n tijdig contact met een medewerker kunnen zij echter vaak geen rechten ontlenen. De wijzigingen moeten via het juiste kanaal worden doorgegeven. Zo niet, dan loopt men het risico dat de wijziging als niet of niet tijdig ontvangen wordt gezien door de overheidsinstantie.

2.2.3 Informatie (nog) niet beschikbaar

"Daar zit ik met mijn eerlijke gedrag, wat een ergernis!"

Mijnheer Smetsers komt na 42 jaar werken zonder baan te zitten als gevolg van een overname van het bedrijf. Hij ontvangt een WW-uitkering, maar is heel blij dat hij weer tijdelijk werk vindt bij de bezorgdienst van een apotheek. Hij kijkt op de website van het UWV hoe hij deze klus moet doorgeven. In het wijzigingsformulier moet hij het gewerkte aantal uren en het uurloon vermelden, maar dat weet hij pas na de werkperiode, wat hij bij 'opmerkingen' in het formulier neerzet. Hij belt daarna tweemaal het UWV en legt zijn situatie uit. 'Het komt goed, het wordt wel verrekend met uw WW-uitkering', krijgt hij te horen. Maar dan volgt ineens een boete van ruim € 1.700. Omdat hij zelf al had gemeld dat hij had gewerkt, verlaagt het UWV de boete naar € 440. Mijnheer Smetsers: "Daar zit ik met mijn goed gedrag. Omdat ik eerlijk ben geweest word ik gestraft! Een bezwaar heeft niets uitgehaald, want van het UWV win je niet. Wat een ergernis! Ik heb 42 jaar gewerkt en premies afgedragen. Dan zet ik zelf in gang dat ik het bedrag wil terugbetalen dat ik te veel heb gekregen, en word ik als crimineel behandeld! Het is niet eerlijk. Het UWV scheert deze situatie over één kam met misbruik! In de krant las ik een uitspraak van de directeur van het UWV: "Iedereen krijgt eerst een waarschuwing". Toen ik dit tegen het UWV vertelde, zei de medewerker "onze directeur weet er niets van". Lekkere organisatie! Ik heb zelf mijn verhaal ook in de krant laten plaatsen. Daarop kreeg ik veel reacties van mensen die vergelijkbare problemen met het UWV hadden gehad. Nou ja, ik denk er maar niet te veel aan, al zit het me nog steeds niet lekker. Ik heb weer een baan en wil helemaal niets meer met het UWV te maken krijgen, ik ben er helemaal klaar mee. Maar ik blijf dus wel bij de instanties geregistreerd staan als iemand die iets fout heeft gedaan."

Opvallend veel mensen die een boete krijgen zijn werkzaam (geweest) via een uitzendbureau, hadden een nul-uren-contract bij hun werkgever of zaten nog in hun proeftijd. Deze mensen werken onregelmatige uren en moeten dus vaak informatie doorgeven aan het UWV. Tegelijkertijd zijn ze voor volledige en juiste informatie over hun gewerkte uren en salaris afhankelijk van het uitzendbureau of hun werkgever. Nul-urencontracten, werk via een uitzendbureau of onregelmatige

diensten zijn regelmatig de oorzaak van het overschrijden van de termijn waarbinnen mensen informatie moeten aanleveren bij de uitkeringsinstantie. Bij het UWV geldt dat een wijziging in de werksituatie binnen zeven dagen gemeld moet worden. Vooral bij de WW-gerechtigden is te zien dat er problemen ontstaan doordat zij niet "*onverwijld*" hebben gemeld na wijziging van hun situatie. In de beleidsregels van het UWV is vastgelegd dat iemand een wijziging die van invloed kan zijn op de hoogte van de uitkering binnen zeven dagen moet melden. Meldt men de wijziging na die zeven dagen dan is de inlichtingenplicht overtreden en wordt in principe een 100% boete opgelegd als er te veel uitkering is betaald. Veel mensen die te laat hebben gemeld, laten het UWV weten dat zij hebben gewacht totdat zij zeker wisten hoeveel uur zij hadden gewerkt of hoeveel loon zij hadden gekregen.

2.2.4 Subjectief onvermogen: vergissen, vergeten, misverstand of niet weten

"Zo'n enorme boete vind ik absurd"

De dochter van mijnheer De Vries[12] kan slecht omgaan met geld. Ze overziet de consequenties niet van haar uitgaves, zoals haar psycholoog heeft geconstateerd. Mijnheer De Vries beheert jarenlang de financiën van zijn dochter, waarna ze dit zelf gaat doen. Mijnheer De Vries: "Als ik vroeg hoe het ging zei ze 'prima!' Totdat ik ontdekte dat ze een uitkering kreeg, terwijl ze werkt. Ik heb direct bij het UWV gemeld dat ze de uitkering ten onrechte krijgt. Omdat ik dit zelf heb gemeld, heeft mijn dochter geen boete van 100% maar van 75% gekregen. Alles bij elkaar een bedrag van circa € 9.000. Dat mijn dochter de uitkering moet terugbetalen is natuurlijk hartstikke logisch. Maar dat er zo'n enorme boete bij komt vind ik absurd. En het UWV heeft geen enkele boodschap aan het rapport van de psycholoog. Mijn dochter betaalt nu elke maand € 300 af. Ik betaal een gedeelte mee, maar ze zit met haar kleine baan de komende vijf jaar erg krap. Haar dienstverband wordt bovendien in januari niet verlengd. Welke consequenties heeft dat eigenlijk dan weer voor de terugbetaling? Ze heeft ook nog eens een eigen huis gekocht in de 'verkeerde tijd', waardoor haar huis nu onder water staat. Hoe moet dat straks verder? Kijk, het voelt voor mij niet eerlijk dat kapitaalkrachtige mensen met een bankrekening in Zwitserland een langere termijn krijgen om deze te melden bij de Belastingdienst en dat de financiële gevolgen veel minder groot zijn."

De Nationale ombudsman zag aanleiding om het UWV te vragen of de boete echt in stand moest blijven. Het UWV liet weten dat de boete gehandhaafd werd en er geen ruimte was om de boete kwijt te schelden of te matigen. Mijnheer De Vries tekende ook nog bezwaar aan tegen de boete, maar ook in die procedure bleef het UWV bij zijn standpunt; de boete van bijna € 9.000 bleef staan. Een verzekeringsarts had in de bezwaarprocedure nog naar de medische informatie gekeken en constateerde dat de dochter van mijnheer De Vries gedragsproblematiek had, maar dit was voor het UWV onvoldoende aanleiding om de boete te verlagen.

[12] Dit is een gefingeerde naam.

Thea[13] heeft ernstige lichamelijke klachten en veel zorgen over de epilepsie van haar dochter en de beenamputatie van haar zus. Ze krijgt een ziektewetuitkering en het contract met haar werkgever is afgelopen waardoor haar inkomsten met € 400 zijn gedaald. Zij ontvangt kinderbijslag voor haar dochter, maar het dringt niet goed tot haar door dat haar dochter meer uren is gaan werken en dus meer verdient. Ze geeft dit dus niet door aan de SVB en die vordert de teveel uitbetaalde kinderbijslag terug en legt haar daar bovenop een boete op van € 273. Gelukkig krijgt Thea steun van iemand van een hulporganisatie. Die mevrouw neemt contact op met het SVB en legt uit waarom Thea de wijziging niet heeft doorgegeven. De SVB geeft aan dat zij zich kan voorstellen dat zij is vergeten om de inkomsten van haar dochter aan de SVB te melden. Op grond van de persoonlijke omstandigheden van Thea heeft de SVB geconcludeerd dat de overtreding van de inlichtingenplicht Thea niet volledig kan worden verweten. De SVB verlaagt daarom de boete met 50%. Thea krijgt een boete van € 136. De SVB is niet bereid om de boete verder te verlagen; Thea had immers 'met één enkel telefoontje aan haar inlichtingenplicht kunnen voldoen'.

Mevrouw Ter Braak[14] ontvangt al jaren een WAO-uitkering en een toeslag op grond van de Toeslagenwet[15]. Als haar man overlijdt, heeft zij recht op nabestaandenpensioen en partnerpensioen. Hierdoor heeft zij geen recht meer op de toeslag van het UWV op haar WAO-uitkering. Mevrouw Ter Braak moet het UWV hierover meteen inlichten. Zij stuurt een loonheffingsformulier aan het UWV en denkt hiermee voldoende te hebben gedaan. Maar dat is niet het geval. Hoewel het UWV begrijpt dat mevrouw Ter Braak deze informatie niet met opzet niet door heeft gegeven, wordt zij volledig verwijtbaar geacht. Zij moet niet alleen de teveel betaalde toeslag terugbetalen, maar ook een boete van ruim € 4.500. De Nationale ombudsman legt de klacht van mevrouw Ter Braak voor aan het UWV en verzoekt het UWV de opgelegde boete te heroverwegen. Het UWV heeft de boete niet aangepast.

Deze categorie van subjectief onvermogen betreft mensen die om persoonlijke redenen niet aan de inlichtingenplicht hebben voldaan, zonder dat hier sprake is van opzet en pogingen om extra inkomsten te genereren. Deze redenen kunnen heel divers zijn, ze zijn gelegen in verschillende persoonlijke omstandigheden waarin mensen verkeren. Als er sprake is van een dergelijke situatie begrijpen mensen niet dat zij geconfronteerd worden met hoge boetes. Mensen rekenen er op dat er begrip ontstaat op het moment dat zij uitleggen wat hun situatie is en

[13] Dit is een gefingeerde naam.

[14] Dit is een gefingeerde naam.

[15] De Toeslagenwet is de wet voor verlening van een toeslag tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden op grond van de WW, ZW, enz. Deze wet wordt door het UWV uitgevoerd.

dat er dan naar een hierbij passende sanctie wordt gezocht. De praktijk laat zien dat dit maar heel zelden gebeurt.

Persoonlijke omstandigheden waarmee mensen in een bepaalde fase van hun leven te maken hebben, leiden er vaak toe dat mensen vergeten informatie door te geven, er geen prioriteit aan geven of zozeer in de war zijn dat zij de verkeerde informatie doorgeven. Voorbeelden van dit soort persoonlijke omstandigheden die uit de bezwaarschriften naar voren kwamen zijn; een overleden partner, burn-out, depressie[16], chronisch psychiatrische stoornis, psychisch in de war, scheiding en zieke ouders/kinderen. Op de chronisch psychiatrische stoornis na gaat het om omstandigheden waarmee heel veel mensen in Nederland te maken (kunnen) krijgen en die een grote invloed op iemands leven hebben. Blijkens de beschikkingen zijn dit voor de overheidsinstantie die de boete oplegt, over het algemeen geen omstandigheden waardoor de boete wordt gematigd of kwijtgescholden.

---

[16] In de in september 2014 door het RCF kenniscentrum en Simulansz uitgegeven richtlijn voor gemeenten, staat bij verminderde verwijtbaarheid: De betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij: Burn-out, Beroerte, Dementie of Algehele afnemende geestelijke gezondheid. (Werkwijzer 2.0, Matigen boete ten gevolge van verminderde verwijtbaarheid).

3. De Fraudewet

Ruud en Inge[17] wonen sinds 2006 in Duitsland, Inge werkt er, maar Ruud blijft in Nederland werken. Vanaf 2006 kent de SVB kinderbijslag toe. Inge ontvangt vanaf 1 januari 2013 een werkloosheidsuitkering van de Duitse overheid, het zogenaamde 'Arbeitslosengeld'. Ruud en Inge melden dit in het 'onderzoeksformulier' dat zij maanden later van de SVB ontvangen. Volgens de regelgeving van de Europese Unie heeft in dit geval niet Nederland, maar Duitsland voorrang bij het betalen van de kinderbijslag. Achteraf is dus de Nederlandse kinderbijslag vanaf 1 januari 2013 onterecht uitbetaald. Ruud en Inge wisten niet dat de Duitse werkloosheidsuitkering deze gevolgen zou hebben. Ze hebben deze uitkering aan de SVB gemeld via het onderzoeksformulier, maar niet binnen zes weken nadat de werkloosheidsuitkering werd toegekend. Zij moeten de Nederlandse kinderbijslag terugbetalen en ingevolge de Fraudewet krijgen zij daar bovenop een boete. De SVB stelt dat zij hadden moeten weten dat zij deze wijziging zo snel mogelijk moesten doorgeven. Omdat de SVB uit hun verhaal opmaakt dat zij niet opzettelijk de inlichtingenplicht hebben overtreden verlaagt de SVB de boete tot 75 % van het te veel ontvangen bedrag. De boete bedraagt dan €205.

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk beschrijft de doelstelling en de opzet van de Fraudewet. Ook wordt kort ingegaan op het begrip fraude en worden enkele reacties op de Fraudewet weergegeven.

3.2 Het tot stand komen van de Fraudewet

In de memorie van toelichting bij de Fraudewet geeft de regering aan dat fraude niet mag lonen en dat zwaardere sancties preventief moeten werken. Zwaardere sancties zijn noodzakelijk om de solidariteit voor de sociale zekerheid te waarborgen. Het huidige sanctiestelsel heeft naar het oordeel van de regering onvoldoende ontmoedigende werking op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. De regering neemt hier geen genoegen mee en stelt met dit wetsvoorstel een strenger regime voor.[18]

Fenger en Voorberg beschreven reeds hoe het debat over fraude langzaam maar zeker een steeds belangrijker onderdeel van het algemene sociale zekerheidsdebat ging vormen. Verhalen over grootschalige fraude staken de kop op en van de overheid werd drastisch ingrijpen verlangd.[19] Het Kabinet Rutte 1 maakte in het regeerakkoord de afspraak om fraude met uitkeringen strenger aan te pakken met als doel het draagvlak voor de sociale zekerheid in de maatschappij te behouden.

---

[17] Dit is een gefingeerde naam

[18] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, (MvT).

[19] Fenger, H.J.M. en Voorberg, W.H. (2013), *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland.* Den Haag: Boom/Lemma, p. 4.

"*De wetswijziging is gebaseerd op de veronderstelling dat hoge sancties, waarvan de overtreder zeker kan zijn dat deze worden opgelegd en geeffectueerd, zullen bijdragen aan een betere normnaleving.*"[20] Het sanctieregime is met de Fraudewet aangepast om regelovertreding strenger te kunnen bestraffen. Het bestaande stelsel van punitieve sancties voldeed volgens het kabinet niet meer gezien de omvang en de hardnekkigheid van de fraudeproblematiek.[21] Hogere straffen zijn ingesteld met de verwachting dat deze straffen een afschrikkende werking hebben en het signaal afgeven dat de samenleving fraude niet accepteert en dat fraude niet mag lonen.

De wetgever geeft aan waarom solidariteit van het uitkeringsstelsel geborgd dient te worden: "*Er is een breed draagvlak voor onze sociale zekerheid. Onderzoek toont aan dat misbruik de wortels van die solidariteit aantast. Burgers zijn bereid elkaar solidariteit te bieden, vooral ook omdat zij zelf hechten aan de zekerheid van een vangnet. De bereidheid neemt echter snel af indien misbruik ongestraft blijft of welwillend wordt bejegend*."[22] De Fraudewet werd op 2 oktober 2012 aangenomen en is op 1 januari 2013 in werking getreden.

3.3 Het begrip fraude

Joke[23] krijgt op haar 65e verjaardag eenmalig een klein pensioenbedrag naast haar bijstandsuitkering. Twee maanden na haar 65e verjaardag wordt haar bijstandsuitkering vervangen door AOW. Joke heeft zich niet gerealiseerd dat zij die eenmalige pensioenuitkering moest opgeven bij de gemeente. De gemeente vordert de uitkering terug en legt haar een boete op, omdat zij de inlichtingenplicht heeft overtreden.

Een gangbare definitie voor fraude is "*bedrog, gepleegd door vervalsing van administratie.*"[24] In de nota Rijksbrede aanpak van fraude van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 20 december 2013 wordt fraude omschreven als "*het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen.*"[25] In de memorie van toelichting bij de Fraudewet wordt als definitie voor fraude gegeven *"Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering.*"[26] Opzet om een onjuiste voorstelling van de feiten te laten ontstaan, speelt in deze definitie geen rol. Daarmee wordt fraude in de Fraudewet anders gedefinieerd dan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is. Ook mensen die niet opzettelijk de inlichtingenplicht schenden en er geen voordeeltje uit willen slaan, krijgen een boete ingevolge de Fraudewet.

---

[20] Tollenaar, A. (2013), Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten beoordeeld: Vliegt de wetgever uit de bocht? *Beleid en Maatschappij*, 40 (2), p 118.

[21] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, p.3 (MvT).

[22] Kamerstukken II, 2010/11, 17050, nr. 403, p. 1.

[23] Dit is een gefingeerde naam.

[24] Definitie voor fraude in Van Dale woordenboek.

[25] Kamerstukken II, 2013/14, 17050, nr. 450.

[26] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, p. 5 (MvT).

3.4 Reacties op de Fraudewet

Bij de aankondiging van de aanscherping van het sanctieregime bleek er twijfel over het bereiken van doelstelling van de wet. De groep fraudeurs die verantwoordelijk is voor het onterecht verkrijgen van uitkeringen lijkt relatief klein te zijn. Uit het Handhavingsprogramma 2011-2014 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat 90 tot 99,9 procent van de uitkeringsgerechtigden de regels naleven[27]. Er werd op gewezen dat 'fraude en misbruik' ook gepleegd kunnen worden door mensen die de regels niet bewust omzeilen, maar eerder onhandig manoeuvreren in het woud van bureaucratische voorschriften.[28] In een vroeg stadium heeft ook de Nationale ombudsman zijn zorgen geuit over de mogelijke gevolgen van deze wet. De zorgen betroffen vooral het risico op een onevenredig zware sanctie voor die mensen die niet moedwillig de regels overtreden. Vanuit de academische wereld kwam kritiek op de wet met als boodschap dat door de verzwaring het vertrouwen in de overheid zou kunnen worden ondermijnd.[29]

De Raad van State maakte naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen.[30] De Raad van State heeft hierbij aangegeven dat de regering het voorstel om een aantal redenen diende te heroverwegen. Belangrijke redenen waren:

Noodzaak en effectiviteit

De Raad van State gaf in zijn advies op het wetsvoorstel aan dat hij geen legitimatie voor het harder straffen zag op basis van de fraudecijfers. De Raad van State deelde niet de stelling van de regering dat de '*omvang van de fraude zodanig is toegenomen dat daarom een forse verzwaring van het sanctieregime nodig is*'. De Raad van State wees er op dat de cijfermatige onderbouwing naar zijn idee onvoldoende toonde dat in Nederland daadwerkelijk sprake is van een toename qua omvang en zwaarte van fraude. De Raad van State stond stil bij de timing van het aanscherpen van het sanctieregime en vroeg zich af of de huidige wijze van handhaving en de mogelijkheden tot intensivering daarvan niet eerst moeten worden benut en naderhand eventuele verzwaring van de sancties ingezet dienen te worden om het doel te bereiken. De Raad van State schrijft daarover: "*Voorts zal eerst moeten blijken dat met de bestaande middelen tot handhaving niet kan worden volstaan voordat naar een verzwaring van het sanctieregime wordt gegaan.*"[31]

Buiten werking stellen beslagvrije voet

In het oorspronkelijke wetsvoorstel bestond de verzwaring van de sanctie ook uit uitsluiting van de uitkering bij recidive, een herhaalde overtreding binnen 5 jaar. Voor de Wet Werk en Bijstand (WWB) zou een uitsluiting voor drie maanden gelden en voor de Werkloosheidswet (WW) vijf jaar. De Raad van State was van

---

[27] Handhavingsprogramma SZW 2011-2014.

[28] Vonk, G. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristenblad* 89 *(2)*, p. 99.

[29] Tollenaar, A. (2013). Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten beoordeeld: Vliegt de wetgever uit de bocht?'. *Beleid en Maatschappij 40 (2)*, p 120.

[30] Advies Raad van State , W12.11.0479/III van 20 januari 2012

[31] Advies Raad van State, W12.11.0479/III van 20 januari 2012

oordeel dat de sanctie niet een herstelmaatregel betrof, maar een strafmaatregel inhield gezien de aard en zwaarte van de sanctie. Ook stelde de Raad van State dat de proportionaliteit van de sanctie met het beoogde preventieve doel niet in verhouding staat tot de zwaarte van de sanctie. De Raad van State wees op de zorgplicht voor de overheid en de gevolgen van overgaan op uitsluiting van het recht op bijstand bij recidive. Vanwege kritiek van de Raad van State op deze voorgenomen maatregel, is deze gewijzigd en omgezet in het buiten werking stellen van de beslagvrije voet voor drie maanden (WWB) of vijf jaar (WW).

3.5 Opzet van de Fraudewet

De Fraudewet stelt het voorkomen van overtreding van de inlichtingenplicht voor burgers centraal. Waar voorheen sprake was van beleidsruimte op het terrein van boeteoplegging, is nu het handhavend optreden geharmoniseerd. Gemeenten waren voorheen bevoegd een maatregel op te leggen. Na invoering van de Fraudewet zijn alle uitvoeringsorganisaties verplicht te beboeten bij verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht. Hierdoor bestaat er minder eigen beleidsruimte.

3.5.1 Boetes

Artikel 2 van het Boetebesluit socialezekerheidswetten geeft aan hoe de boete bij overtreding van de inlichtingenplicht berekend moet worden.

1. De bestuurlijke boete wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag, en bij recidive van overtreding van de inlichtingenverplichting op 150 procent van het benadelingsbedrag, met dien verstande dat zij op ten minste € 150 wordt vastgesteld. Bij verminderde verwijtbaarheid wordt de bestuurlijke boete verlaagd.
2. De bestuurlijke boete wordt naar boven afgerond op een veelvoud van € 10.
3. Indien het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting niet heeft geleid tot een benadelingsbedrag en niet volstaan wordt met het geven van een schriftelijke waarschuwing, wordt de bestuurlijke boete vastgesteld op € 150. Bij verminderde verwijtbaarheid wordt de bestuurlijke boete verlaagd.

3.5.2 Proportionaliteit

In de memorie van toelichting bij de Fraudewet staat: *"Mensen moeten hun verplichtingen serieus nemen. De voorgestelde straffen zijn fors maar zullen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding"*.[32] Hiertoe kent de wet een toets aan de verwijtbaarheid en een mogelijkheid de boete te verlagen wanneer daarvoor een dringende reden aanwezig is. Dit is ter beoordeling van de boete-ambtenaar.

3.5.3 Verwijtbaarheid

Als een uitkeringsgerechtigde de inlichtingenplicht overtreedt is dit verwijtbaar en krijgt hij hiervoor een boete. Er kunnen situaties zijn dat iemand verminderd verwijtbaar is. Dit is een reden om de boete te matigen. De uitkeringsinstanties dienen bij uitkeringsfraude de mate van verwijtbaarheid van de overtreding van de inlichtingenplicht te toetsen. De memorie van toelichting bij de wet zegt

---

[32] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, p.4 (MvT).

hierover: "*Het bepalen van verminderde verwijtbaarheid gebeurt op grond van beleidsregels en verordeningen. De factoren die bij het opleggen van de bestuurlijke boete in ieder geval aanleiding moeten zijn voor verminderde verwijtbaarheid zal de regering nader vaststellen. Van verminderde verwijtbaarheid is bijvoorbeeld sprake bij omstandigheden van sociale, psychische of medische aard waardoor de overtreding betrokkene niet volledig is aan te rekenen, of bij onvoorziene en ongewenste omstandigheden waardoor betrokkene feitelijk niet in staat was zijn verplichtingen na te komen.*"[33]

De verminderde verwijtbaarheid is uitgewerkt in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten. Bij de bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete moeten de omstandigheden van betrokkene beoordeeld worden op het moment waarop hij de inlichtingenplicht had moeten nakomen. Artikel 2a, tweede lid, kent de volgende criteria ter beoordeling van de verminderde verwijtbaarheid:

- de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt of;
- de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen of;
- de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.

Het betreft een niet-limitatieve lijst van criteria die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Deze criteria zijn aangevuld met beleidsregels die het UWV en de SVB zelf hebben opgesteld. Gemeenten konden de beoordeling van de verminderde verwijtbaarheid vaststellen in beleidsregels, een gemeentelijke verordening en in de werkinstructies voor de medewerkers.

Meneer Groenendijk[34] heeft een WIA-uitkering, maar is vergeten zijn inkomsten uit pensioen door te geven. Het UWV legt hem een boete op van 25%. Dat is een bedrag van € 530. Hij voert in zijn bezwaarschrift medische redenen aan, namelijk zijn geestelijke toestand. In de bezwaarprocedure onderzoekt een verzekeringsarts meneer Groenendijk en stelt vast dat hij door zijn geestelijke toestand sterk verminderd verwijtbaar is. Zijn boete, die in eerste instantie op 25% was gesteld, wordt nu kwijtgescholden.

3.5.4 Een dringende reden

Ook kunnen dringende redenen aanleiding zijn om geen bestuurlijke boete op te leggen. De memorie van toelichting bij de Fraudewet zegt hierover het volgende: "*Los van de verwijtbaarheid kan de overtreder in omstandigheden verkeren die*

[33] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, p.12 (MvT).

[34] Gefingeerde naam

het opleggen van de zwaarste sanctie onredelijk en onbillijk maken. Hierbij kan bijvoorbeeld een rol spelen dat een sanctie op een overtreding door de cliënt gevolgen heeft voor zijn kinderen. Onwenselijke gevolgen voor bijvoorbeeld gezinsleden of kinderen wil de regering voorkomen. Prudentie en professionaliteit van het beoordelende orgaan vormen hierbij het kader van de afwegingen. Het is vooral aan de gemeente en uitvoeringsorganen om hier goed mee om te gaan." [35]

3.5.5 Waarschuwing

De uitvoeringsorganisaties kunnen afzien van het opleggen van een bestuurlijke boete bij het overtreden van de inlichtingenplicht waarbij geen sprake is van een benadelingsbedrag. Met andere woorden, er zijn geen onrechtmatige inkomsten voor de uitkeringsgerechtigde. In deze situatie kan een uitvoeringsorganisatie volstaan met het geven van een schriftelijke waarschuwing wegens het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichting. Dit kan niet als de uitkeringsgerechtigde in de twee jaar daaraan voorafgaand ook al een waarschuwing heeft gekregen (dus in geval van recidive).

3.5.6 Recidive en beslagvrije voet

Als een uitkeringsgerechtigde binnen vijf jaar voor de tweede keer de inlichtingenplicht overtreedt, is er sprake van recidive. De boete bij recidive is in beginsel 150% van het benadelingsbedrag. Bij recidive van iemand die een uitkering van het UWV of de SVB krijgt, wordt bij het verrekenen gedurende maximaal vijf jaar geen rekening gehouden met de beslagvrije voet. Op papier ontvangt iemand dan een uitkering, maar feitelijk niet (er wordt een 'nihil-uitkering' verstrekt). Als iemand hierdoor over onvoldoende inkomen beschikt, heeft hij recht op een aanvullende WWB-uitkering. Gemeenten mogen de beslagvrije voet maximaal 3 maanden op nihil zetten. Het is voor gemeenten geen verplichting om dit te doen. De argumentatie in de wetgeschiedenis om de beslagvrije voet buiten werking te stellen is gelegen in het creëren van een incassomogelijkheid om de boete ook daadwerkelijk te kunnen innen.

3.5.7 Aanpak fraude via het strafrecht

Bij fraudebedragen van boven € 50.000,- gaat de aanpak via de keten van het strafrecht. In strafrechtelijke afdoening dient opzet bewezen en aangetoond te zijn. Dit is een groot verschil met de bestuurlijke afdoening. In de nota naar aanleiding van het verslag staat hierover: "*Schuld in de zin van verwijtbaarheid is doorgaans geen bestanddeel van het beboetbare feit. Dit geldt ook voor elementen als «opzet» of «te kwader trouw». Dit is anders dan in het strafrecht waarbij deze elementen wel vaak deel uitmaken van het strafbare feit en ook bewezen moeten worden. Voor de bestuurlijke boete geldt dat wanneer het daderschap vaststaat, wordt verondersteld dat daarmee ook de verwijtbaarheid vaststaat. Niettemin geldt altijd «geen straf zonder schuld». Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is (dit is expliciet geregeld in artikel 5:41 Awb). Het is aan de overtreder, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van verwijtbaarheid (schuld), om dit aannemelijk te maken. Dit staat dus tegenover het strafrecht, waarin het Openbaar Ministerie moet aantonen dat de overtreder schuldig is."*[36]

[35] Kamerstukken II, 2011/12, 33207, nr. 3, p.12 -13 (MvT).

[36] Kamerstukken II, 2011/12, 33 207 nr. 6, p 31 (NV).

3.5.8 Fraudewetschuld en schuldhulpverlening

In de Fraudewet is bepaald dat bij vorderingen die zijn ontstaan door het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting, geen medewerking wordt verleend aan buitengerechtelijke schuldregeling of de gerechtelijke schuldsanering. De gedachte hierachter is dat alleen als onterecht betaalde uitkeringen daadwerkelijk worden teruggevorderd en de boetes worden ingevorderd, hiervan een preventief effect zal uitgaan.

Voor de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) geldt het vereiste van goede trouw. De rechter beoordeelt of een fraudevordering er op wijst dat iemand niet te goeder trouw is. Een schuldhulpverleningstraject in het kader van de WSNP kan worden beëindigd door het ontstaan van een nieuwe schuld door een boete op grond van de Fraudewet. Eén van de criteria voor het van kracht blijven van het WSNP-traject is namelijk dat er geen nieuwe schulden ontstaan tijdens het lopende traject. Een nieuwe schuld wordt altijd gemeld aan de rechtbank waar de WSNP uitgesproken is met een advies van de bewindvoerder. In sommige gevallen beslist de rechter om het traject te verlengen met zes tot twaalf maanden teneinde de schuld in te lopen. Het komt ook voor dat schuldhulpverleningstrajecten worden beëindigd wegens de opgelopen fraudeschulden, zo geeft de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) aan.

3.6 Uitspraak Centrale Raad van Beroep

Er zijn in de periode van 1 januari 2013 tot en met medio oktober 2014 tientallen uitspraken door bestuursrechters gedaan in zaken waarin mensen beroep hebben aangetekend tegen een ingevolge de Fraudewet opgelegde boete. Zeer onlangs, op 24 november 2014 deed de Centrale Raad van Beroep (CRvB) een belangrijke en richtinggevende uitspraak[37] in een zaak die de Fraudewet betrof.[38]

Het betrof de volgende situatie. Betrokkene was werkzaam als docent. Toen zijn dienstverband werd beëindigd, ontving hij een WW-uitkering. Het UWV verzocht betrokkene door middel van een wijzigingsformulier via ‘Mijn UWV’ op www.uwv.nl meteen kenbaar te maken als er wijzigingen optreden in zijn situatie. Bijna een jaar later heeft betrokkene gebeld met het klantencontactcentrum van het UWV. In dat gesprek vertelde hij dat hij wisselend, met losse vervangingscontracten werkte. Hij stelde daarbij dat hij eerder had geprobeerd de wijziging door te geven via 'Mijn UWV' maar dat hij ‘er niet door kwam’. Hij heeft het er toen bij gelaten omdat hij had gezien dat het SV-loon en de dienstverbanden juist waren ingevuld op de UWV site. Hij ging er vanuit dat het UWV op de website hetzelfde kon zien als hij. Vervolgens heeft hij de WW-uitkering apart gezet op een rekening. Na het telefonisch contact heeft het UWV betrokkene meegedeeld dat was gebleken dat hij wijzigingen te laat had doorgegeven. Het UWV heeft de WW-uitkering van betrokkene herzien. Tevens heeft het UWV het bedrag aan onverschuldigd betaalde WW-uitkering ten

[37] ECLI:NL:CRVB:2014:3754

[38] Toevalligerwijs betrof dit een zaak die zich ook bevond in de selectie bezwaarbeschikkingen van het UWV die de ombudsman voor dit onderzoek bestudeerde. Het betreft de geanonimiseerde casus op pagina 13

bedrage van € 14.658,01 van betrokkene teruggevorderd. Ook heeft het UWV aan betrokkene een boete opgelegd van € 14.658,01.

Overgangsrecht

De CRvB oordeelde allereerst dat het toepassen van het zwaardere sanctiestelsel zoals dat geldt na 1 januari 2013 op handelen of nalaten verricht voor 1 januari 2013 in strijd is met artikel 7, eerste lid, tweede zin, van het EVRM en artikel 15, eerste lid, tweede zin, van het IVBPR.

Evenredigheid

Ten aanzien van de periode na 1 januari 2013 oordeelde de CRvB dat het feit dat het Boetebesluit socialezekerheidswetten de boete in beginsel vaststelt op 100% van het benadelingsbedrag niet wegneemt dat het bestuursorgaan de hoogte van de boete moet afstemmen op de ernst van de overtreding en op de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Er is geen sprake van een wettelijk vastgestelde boete en in zoverre is de toelichting op het Boetebesluit niet te rijmen met de wetsgeschiedenis. Bestuursorganen hebben de beleidsvrijheid om het aspect verwijtbaarheid nader in beleidsregels te regelen. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Bij de toepassing van dat beleid dient het bestuursorgaan in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de eisen van evenredigheid en, zo dat niet het geval is, de boete in aanvulling of in afwijking van dat beleid vast te stellen op een bedrag dat passend en geboden is. Het vanaf 1 januari 2013 in het sociale zekerheidsrecht gecreëerde boeteregime vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de voor de hoogte van de boete aan het benadelingsbedrag te relateren percentages sterk zijn verhoogd en per die datum het tot dan toe geldende maximumboetebedrag van € 2.269,- is vervallen.

Verhouding tot het strafrecht

Redengevend voor de Wet aanscherping is geweest dat het destijds bestaande sanctiestelsel *'onvoldoende ontmoedigende werking heeft op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs'*. Volgens de wetgever moet echter ook worden voorkomen dat de aanscherping van bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Daarom stelt de CRvB dat als in plaats van strafvervolging een bestuurlijke boete wordt opgelegd, het UWV geen hogere boete mag opleggen dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht zou hebben kunnen opleggen. In die gevallen waarin geen sprake is van opzet bedraagt dat maximum € 8.100,- (boete van de derde categorie). Dat zou volgens de CRvB dus het absolute maximum van een bestuurlijke boete moeten zijn bij het ontbreken van opzet.

Verwijtbaarheid

Het éénmalig niet opzettelijk doen van een onjuiste opgave, in combinatie met onder andere het niet adequaat door het UWV reageren op wel verstrekte gegevens, zijn factoren die in een eerdere uitspraak van invloed zijn geweest op de hoogte van de door de Raad in die zaak vastgestelde boete. In latere uitspraken heeft de Raad tot uitdrukking gebracht dat aspecten als duur van de

overtreding, omvang en aard van niet gemelde werkzaamheden of inkomsten, eerste overtreding of recidive, alsmede persoonlijke omstandigheden waaronder de draagkracht van de overtreder, daarop ook van invloed kunnen zijn.

De CRvB oordeelt dat het in de rede ligt om alleen ten aanzien van overtreders, aan wie vanaf 1 januari 2013 opzettelijk handelen of opzettelijk nalaten in strijd met de inlichtingenverplichting kan worden verweten, 100% van het benadelingsbedrag in artikel 2 van Boetebesluit socialezekerheidswetten als uitgangspunt te nemen bij de afstemming op het aspect van de verwijtbaarheid. De Raad geeft hierbij aan dat alleen indien opzet kan worden aangetoond er sprake is van een zo zware verwijtbaarheid, dat deze in het kader van de evenredigheidstoets het opleggen van het maximumbedrag in beginsel zou kunnen rechtvaardigen. Is er geen sprake van opzet maar wel van grove schuld bij overtreders, dan is de verwijtbaarheid minder groot en is 75% van dat bedrag een passend uitgangspunt. Is er geen sprake van opzet en ook niet van grove schuld, dan is 50% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid van overtreders. Ook in het geval van recidive zullen de verweten gedragingen op de aanwezigheid van opzet of grove schuld bij de overtreder moeten worden beoordeeld. Bij de afstemming op het aspect van verwijtbaarheid zal ten slotte moeten worden bezien of, en zo ja, op grond van een van de criteria genoemd in artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten of om een andere reden sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dan is de mate van verwijtbaarheid beperkt en 25% van het benadelingsbedrag een passend uitgangspunt bij de afstemming op het aspect verwijtbaarheid. Van deze uitgangspunten moet – aldus de CRvB - worden afgeweken indien de omstandigheden van het geval dit nodig maken.

Wat was in het onderhavige geval een evenredige sanctie?
De CRvB heeft overwogen dat een deel van de gedraging vóór 1 januari 2013 heeft plaatsgevonden. Voor dit deel geldt het oude boeteregime. Hierbij gold een boete van 10% van het benadelingsbedrag. Het UWV heeft bovendien verminderde verwijtbaarheid aangenomen omdat betrokkene zijn werkzaamheden zelf gemeld heeft bij het UWV. Voor de boete in verband met de handeling na 1 januari 2013 weegt de CRvB dat geen opzet of grove schuld is aangetoond en dat verminderde verwijtbaarheid aan de orde is wegens het zelf melden door betrokkene. Hieruit volgt een boete van in beginsel 25% van het benadelingsbedrag. De totale boete wordt vastgesteld op € 2.000,-.

3.7 De politieke discussie na invoering van de Fraudewet

De minister van Veiligheid en Justitie gaf in een brief van 20 december 2013 aan dat "*de inzet van het kabinet niet alleen is om fraudeurs aan te pakken, maar ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden. Het beginsel van proportionaliteit in de reactie van de overheid op fraude of misbruik is hierbij cruciaal*."[39] Op 26 mei 2014 informeerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer per brief over de eerste ervaringen met de uitvoering van de Fraudewet[40]. De minister gaf aan dat er knelpunten in de uitvoering van de Fraudewet bestonden. Op basis van

---

[39] Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 450, p.2.

[40] Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 474,.p.1.

een eerste inventarisatie gaf dit naar de mening van de minister geen aanleiding om de wet aan te passen. Wel diende de ruimte die de wet biedt volgens de minister maximaal benut te worden. De minister zegde toe dat hij de incassoratio[41] de komende jaren zou gaan monitoren om na te gaan in hoeverre het de uitvoering lukt om de vorderingen daadwerkelijk te innen. In het Kamerdebat van 27 mei 2014 verduidelijkte de minister dat de wet nog niet gewijzigd zou worden, maar dat hij eerst ging onderzoeken waar verbetering mogelijk is binnen de kaders van de wet.[42]

In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 oktober 2014 benadrukte de minister dat de Fraudewet niet bedoeld is voor mensen die kleine fouten maken of zich vergissen.[43] De minister liet bij meerdere gelegenheden weten dat hij het onderzoek van de Nationale ombudsman zou betrekken bij zijn evaluatie van de uitvoering van de Fraudewet.

[41] Deel van het bedrag aan openstaande fraudevorderingen dat is teruggevorderd en geïncasseerd.

[42] Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2013-2014, 86e vergadering, 27 mei 2014.

[43] Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2013-2014, 17 050, nr. 488.

4. Uitvoerders aan het woord

Het UWV legt meneer Abbas[44] een boete op omdat hij het UWV niet op tijd heeft geïnformeerd over zijn werkzaamheden via een uitzendbureau. Dit moet binnen 7 dagen. Meneer Abbas vertelt aan het UWV waarom hij te laat is met deze gegevens: het uitzendbureau, had zijn brutoloon nog niet aan hem doorgegeven. Hierdoor beschikte hij nog niet over de juiste informatie. Toen hij deze informatie had, heeft hij contact met het UWV opgenomen. Het UWV legt meneer Abbas een minimumboete van 150 euro op. De reden om de minimumboete op te leggen is dat meneer Abbas zelf de wijziging (weliswaar te laat) heeft doorgegeven. Anders was de boete ruim 500 euro geweest.

4.1. Introductie

Dit hoofdstuk schetst in vogelvlucht de bevindingen uit de gesprekken met medewerkers van de SVB, het UWV en de gemeenten Utrecht, Tilburg en Haarlem. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de uitkomsten van het door de Nationale ombudsman georganiseerde rondetafelgesprek met experts meegenomen.

4.2 Boetes in het merendeel van de gevallen naar mensen zonder fraude-intentie

De ondervraagde uitvoeringsambtenaren zijn vrijwel zonder uitzondering kritisch over de uitvoering van de Fraudewet. Volgens veel ambtenaren is de Fraudewet een harde wet en zijn de boetes buiten proportie voor mensen die er door geraakt worden terwijl zij geen fraude met uitkeringen beogen. In de gesprekken tijdens het onderzoek is mensen gevraagd een schatting te geven van het percentage uitkeringsgerechtigden dat beboet wordt ingevolge de Fraudewet zonder dat hier een fraude-intentie aan ten grondslag ligt. De schattingen varieerden onderling, ook tussen verschillende uitvoeringsinstanties. De meerderheid van de ondervraagde uitvoeringsambtenaren schatte dat bij de (overgrote) meerderheid van de uitkeringsgerechtigden die in het kader van de Fraudewet een boete krijgt geen frauduleuze intenties spelen. De ondervraagde uitvoeringsambtenaren geven zonder uitzondering aan dat een groot deel van de mensen dat een boete krijgt zich vergist of er door overmacht van weerhouden is de juiste informatie aan te leveren. Zij wezen er op dat er vaak andere redenen zijn waardoor mensen nalaten op tijd de juiste informatie door te geven. Iedereen kan fouten maken, hierdoor kan het ook iedereen overkomen dat hij beboet wordt op grond van de Fraudewet. Dit blijkt ook uit de informatie die verkregen is tijdens het rondetafelgesprek met experts dat de Nationale ombudsman organiseerde (zie voor verslag bijlage 1).

De schattingen van mensen in de uitvoering komen in grote lijnen overeen met hetgeen Fenger en Voorberg noemen in het onderzoek *'Uitkeringsfraude in Perspectief'*. Zij geven aan dat het onderzoek *Wat beweegt de fraudeur, motieven*

[44] Dit is een gefingeerde naam

achter fraude met sociale zekerheid[45] laat zien dat "*in 57 van de 176 gevallen (32%) sprake was van doelbewuste fraude die uitsluitend gebaseerd is op winstbejag. Bij de overige 68 % van de gevallen is sprake van andere of meerdere motieven, waaronder mensen die frauderen uit onkunde of onwetendheid."*[46] Het is hiermee redelijk om als uitgangspunt te nemen dat een substantiële groep van de burgers die de inlichtingenplicht overtreedt, niet willens en wetens misbruik maakt van de sociale zekerheid.

Opzet speelt formeel in de Fraudewet geen rol bij de afweging om al dan niet een boete op te leggen. De uitvoeringspraktijk kent echter verschillen op dit gebied. Bij één van de onderzochte gemeenten is de praktijk dat opzet wel degelijk een rol speelt bij deze afweging. Bij een andere onderzochte gemeente speelt opzet nauwelijks een rol bij het nemen van de boetebesluiten. De wet geeft daarvoor volgens de medewerkers geen ruimte. *"De besluiten die deze gemeente neemt zijn in dit opzicht hard en onverbiddelijk",* aldus de medewerker. Bij het UWV speelt opzet nooit een rol in de te maken afweging. Bij de SVB is opzet ook geen criterium; al kijkt de SVB wel naar verzachtende omstandigheden waarbij de boete gematigd kan worden.

Medewerkers vertelden dat veel burgers verbaasd en beledigd zijn als zij een boete krijgen terwijl zij niet hebben willen frauderen. Ze begrijpen het niet en voelen zich als fraudeur behandeld.

4.3 Boetes buitensporig hoog

Alle bevraagde medewerkers van uitvoeringsinstanties, hun leidinggevenden en de deelnemers aan het rondetafelgesprek dat door de Nationale ombudsman is georganiseerd, vinden de boetes buitensporig hoog voor mensen die handelen zonder fraude-intentie. Ook uit de klachten bij de Nationale ombudsman en uit de bestudeerde bezwaarschriften blijkt onbegrip bij mensen over de hoge boetes als zij die niet willens en wetens uit waren op oneigenlijke inkomsten. Wel hebben zij begrip voor het terugbetalen van de teveel ontvangen uitkering. Een gemeenteambtenaar wees er op dat mensen niet veel hoeven te doen voor het verkrijgen van bijstand. Ze moeten een keer per maand een formuliertje invullen als er sprake is van wijzigingen. Dat mag je van uitkeringsgerechtigden verwachten, vindt hij. De inlichtingenplicht is immers belangrijk. Hij had de indruk dat mensen in de bijstand wel vaak in hun eigen voordeel informatie verstrekken. Echter, hij geeft hierbij ook aan dat ook in die gevallen de boetes voor het niet voldoen aan de inlichtingenplicht buitensporig hoog zijn.

4.4 Hoge boetes ontnemen perspectief

Hoge boetes kunnen bij uitkeringsgerechtigde de stimulans om actief op zoek te gaan naar werk ontnemen. Immers, de nieuwe verdiensten zullen jarenlang worden afgeroomd vanwege een grote schuld door de terugvordering en de boete. De boete werkt demotiverend voor iemand die te goeder trouw is en graag wil werken. De mogelijke uitsluiting van de schuldhulpverlening door een boete

---

[45] Brummelkamp, G., Kerckhaert, A. en Engelen, M. (2010), Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid. Rapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[46] Fenger, H.J.M. en Voorberg, W.H. (2013). Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland. Den Haag: Boom/Lemma.

slaat de participatie van burgers in de samenleving dood, zo geven de deelnemers aan het rondetafelgesprek aan. Mensen komen hierdoor in een uitzichtloze situatie terecht.

In het rondetafelgesprek met experts werd nadrukkelijk het belang van persoonlijk contact met de uitkeringsgerechtigden genoemd. Inzetten van een consulent zou participatie moeten bewerkstelligen. Niet op een regelgerichte maar op een klantgerichte wijze. Een deelnemer aan het rondetafelgesprek verwoordde het als volgt: "*De Fraudewet draait het knopje sancties aan, maar er speelt veel onder uitkeringsgerechtigden dat leidt tot gebrekkige melding. Hier is door weinig persoonlijk contact bijna geen oog meer voor. Ambtenaren zouden uitkeringsgerechtigden vaker moeten zien en met hen spreken over hun situatie en hun verantwoordelijkheden*". De deelnemers aan het rondetafelgesprek met experts waren van oordeel dat dit nu te weinig gebeurt.

4.5 De echte fraudeurs worden niet geraakt

De geïnterviewde medewerkers zijn het er over eens dat fraude in de sociale zekerheid niet getolereerd mag worden. Zij willen graag dat de echte fraudeurs stevig worden aangepakt. De pakkans van de notoire fraudeurs neemt echter niet toe als gevolg van de Fraudewet. De Fraudewet richt zich volgens hen namelijk op het uitdelen van hogere boetes, niet op het verhogen van de opsporingscapaciteit of op het instellen van slimmere opsporingsmethoden. De deelnemers aan het rondetafelgesprek stelden dat de notoire fraudeur nu vaak onvoldoende wordt aangepakt. De focus op de bewuste fraudeurs verdient volgens hen bij handhaving de voorkeur boven de focus op de grote groep die nu getroffen wordt door de Fraudewet.

Voor boetes hoger dan € 50.000 verwijzen uitkeringsorganisaties door naar het strafrecht. In gesprekken noemden medewerkers vaak dat zij de indruk hebben dat het strafrecht voordeliger is voor overtreders van de Fraudewet. Mensen gaven aan dat in het strafrechtelijke traject vaak een taakstraf uitgedeeld wordt in plaats van een boete. Het strafrecht is met bepaalde waarborgen omkleed. Ook dient opzet in het strafrecht aangetoond te worden. Men vond het schrijnend dat beneden de € 50.000 een hoge boete betaald moet worden en dat boven dit bedrag volstaan wordt met een taakstraf (weliswaar met een strafblad). Juist deze fraudeurs dienen hard aangepakt te worden, zo gaf men aan. Met de huidige opzet van de wet zou dat doel niet worden bereikt.

4.6 Harmonisatie versus maatwerk

Naast aanscherping van de sanctiemogelijkheden beoogt de Fraudewet ook harmonisatie van de sancties tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties. De memorie van toelichting bij de Fraudewet geeft aan dat er weliswaar stevige sancties zijn, maar dat mensen nooit onevenredig zwaar getroffen mogen worden. Een juiste toepassing van de verwijtbaarheid en de dringende reden is hiervoor noodzakelijk.

De manier waarop de uitvoeringsinstanties invulling geven aan de verwijtbaarheidstoets, verschilt onderling sterk. De geïnterviewde medewerkers pleiten zonder uitzondering voor meer discretionaire ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Zij willen ruimte hebben om mensen die niet doelbewust in strijd

met de inlichtingenplicht hebben gehandeld, een bij hun situatie passende boete te geven en in sommige gevallen een waarschuwing.

Het UWV

Het UWV houdt zich bij het toetsen van de verwijtbaarheid strikt aan de criteria in het boetebesluit. Het komt voor dat het UWV een boete oplegt die vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde en de begane regelovertreding, disproportioneel hoog is. Dat vinden de medewerkers van het UWV ook. Deze werkwijze is de reden dat interventies door de Nationale ombudsman bij klachten over disproportioneel hoge boetes eigenlijk nooit tot resultaat hebben geleid. Het UWV laat in dergelijke gevallen weten dat het, gezien de wetgeving en de eigen beleidsregels, geen ruimte ziet om tot een andere beslissing te komen. Medewerkers volgen de beslisboom en als deze correct is doorlopen ziet het UWV geen ruimte om anders te beslissen. Medewerkers van het UWV gaven aan dat de wet en de uitvoeringsregels zijn dichtgeregeld tot op een vrij gedetailleerd niveau. Meer discretionaire bevoegdheid voor de medewerker zou volgens hen helpen om de boetes beter af te stemmen op de situatie.

Philippe[47] heeft tijdelijke arbeidscontracten en moet soms gebruik maken van de WW. Het UWV heeft geconstateerd dat hij teveel WW heeft ontvangen en Philippe moet het terugbetalen. Daarnaast krijgt hij een boete van € 750 omdat hij verschillende vakantiedagen waarvoor hij loon heeft gekregen, niet heeft doorgegeven. Ook heeft hij niet doorgegeven dat hij over enkele feestdagen loon heeft ontvangen.

Het UWV stelt dat Philippe dit had kunnen weten omdat op het inkomstenformulier dat hij moest invullen stond dat ook dit soort informatie moet worden doorgegeven. Philippe zegt dat hij niet heeft gefraudeerd. Hij heeft netjes alle formulieren ingevuld en aangegeven welke dagen hij heeft gewerkt. Hij wist niet dat hij zijn vakantiedagen doorbetaald had gekregen. Een boete vindt hij niet op zijn plaats. Hij tekent bezwaar aan, maar het UWV verlaagt de boete niet. Het enige dat Philippe nog zou kunnen doen is beroep instellen bij de rechtbank.

De SVB

In een gesprek bij de SVB bleek dat de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de SVB onderzoek deed naar de uitvoering van de Fraudewet. De Inspectie zag dat het SVB-beleid op onderdelen afwijkt van het beleid van gemeenten en het UWV. De Inspectie SZW zou zich daarom afvragen of dit SVB-beleid niet 'contra legem' is. Bij de SVB kwam het regelmatig voor dat gemeenten mensen vertellen dat ze niets meer aan de SVB hoeven te melden als ze hun verhuizing bij de gemeente door hebben gegeven. Dit moet echter wel als de verhuizing er toe leidt dat men is gaan samenwonen. Strikt genomen moet de SVB deze personen dan beboeten omdat zij het samenwonen niet aan de SVB gemeld hebben. De SVB legt inmiddels geen boete meer op als vastgesteld kan worden dat de gemeente deze persoon inderdaad op het verkeerde been heeft gezet. Wanneer iemand een boete niet binnen drie jaar kan terugbetalen, legt SVB de boete op voor zover hij die wel in drie jaar kan betalen.

[47] Dit is een gefingeerde naam

Door de hogere boetes is de SVB kritischer gaan kijken naar de eigen procedures. In de werkinstructies zijn ook concrete voorbeelden verwerkt zodat de uitvoering zaken beter kan beoordelen. Het doel hiervan is om beter dan voorheen gebruik te maken van de mogelijkheden om boetes te verminderen. Voorheen werd 100% of 50% van het boetebedrag opgelegd. Nu zijn de mogelijkheden 100%, 75%, 50% of 25%. In de uitvoeringsinstructies staat beschreven wanneer afgezien kan worden van een boete, wanneer een waarschuwing gegeven kan worden en wanneer verwijtbaarheid ontbreekt.

De Gemeenten

De ene, in het onderzoek betrokken, gemeente neemt ruimte voor maatwerk en stelt expliciet het doel van de gemeentelijke sociale dienst, activering van mensen, centraal. Deze gemeente wil graag dat de vraag hoe je gedragsverandering bereikt leidend is. Hoge boetes dragen vaak niet bij aan gedragsverandering maar leiden juist tot apathie, zo stellen zij. Een andere gemeente benoemt de spanning tussen de activerende en de handhavende taak van de gemeente wel maar kiest er toch voor de wet zoveel mogelijk conform instructies van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit te voeren. De derde gemeente past geen standaard matiging van bijvoorbeeld 75 of 50% toe in een bepaalde situatie. Wel kent deze gemeente ad hoc matigingen, als er bijvoorbeeld sprake is van goede argumenten of verminderde verwijtbaarheid.

Ambtenaren van een gemeente die weinig ruimte geeft voor matiging, gaven aan dat zij zelf geen onderzoek doen naar de feiten en omstandigheden die ten grondslag hebben gelegen aan de overtreding. Het is hierdoor meestal niet mogelijk het verhaal van de uitkeringsgerechtigde mee te wegen alvorens de boete wordt opgelegd. De ambtenaren zouden graag informatie van de uitkeringsgerechtigden ontvangen om te kijken wat er speelt zodat eventueel van een boete afgezien kan worden. Maar zonder reactie van de uitkeringsgerechtigde kan dit niet. Slechts 10% van de uitkeringsgerechtigden in deze gemeente reageert als zij een brief krijgen waarin de gemeente aangeeft dat zij voornemens is een boete op te leggen. Deze gemeente zoekt naar mogelijkheden om meer reacties van klanten te ontvangen. Een andere gemeente doet wel zelf onderzoek. Dit is arbeidsintensief.

Een gemeenteambtenaar herinnert zich iemand die in het ziekenhuis lag en ernstige problemen had. Hij was hierdoor twee dagen te laat met het zenden van informatie aan de gemeente. De gemeenteambtenaar wilde afzien van de boete. Zijn leidinggevende verbood dat in eerste instantie, omdat de wet daar geen ruimte voor gaf. Uiteindelijk is het wel gelukt. Dit was wel de enige uitzondering op het opleggen van een boete die de gemeenteambtenaar heeft kunnen maken.

4.7 Burgers op de hoogte van de Fraudewet?

Uitkeringsgerechtigden zijn geïnformeerd over de invoering van de Fraudewet door de uitkeringsinstanties. Ook was er een landelijke campagne '*Weet hoe het zit'* en er waren Postbus 51 spotjes. Mensen werden ook geïnformeerd over de mogelijkheid om in de maanden november 2012 tot en met januari 2013 van een

inkeerregeling gebruik te maken. Bij de ondervraagde gemeenten maakten burgers nauwelijks gebruik van de inkeerregeling.

Ambtenaren stelden vragen bij de effectiviteit van de manier waarop mensen zijn geïnformeerd over de Fraudewet. Hun ervaring was dat men er niet vanuit kan gaan dat de doelgroep deze brieven leest en begrijpt. Het is een illusie om te verwachten dat burgers de consequenties van het niet doorgeven van wijzigingen altijd even goed overzien, zo gaf iemand van de SVB aan. Uit het rondetafelgesprek met experts bleek dat zeker de doelgroep bij gemeenten vaak zeer gerichte en laagdrempelige informatie nodig heeft. Algemene folders en brieven zullen bij veel mensen niet van invloed zijn op hun gedrag, zo gaf men aan.

4.8 Persoonlijk contact

In het rondetafelgesprek met experts werd gesproken over het belang van persoonlijk contact. Regelmatig persoonlijk contact wordt essentieel gevonden om mensen effectief te informeren over hun plichten en om hen hier hun verantwoordelijkheid voor te laten nemen. Er speelt veel in het leven van uitkeringsgerechtigden dat kan leiden tot gebrekkige melding. Het is belangrijk mensen regelmatig te zien om zicht op hun situatie te krijgen en met hen te spreken over verwachtingen en verplichtingen. Een dergelijk gesprek kan er ook voor zorgen dat een onrechtmatige situatie tijdig aan het licht komt. Zo wordt voorkomen dat een terugvordering en boete hoog oploopt.

Persoonlijk contact is er in de praktijk echter steeds minder. De SVB en het UWV kennen geautomatiseerde processen en hebben hierdoor nauwelijks meer persoonlijk contact met de uitkeringsgerechtigden. Ook bij gemeenten is een weg ingeslagen waarbij de processen afstandelijker en meer geautomatiseerd zijn. Bij een van de gemeenten zijn de klantbalies afgeschaft en medewerkers hebben een groepscaseload in plaats van een individuele caseload. Door deze indeling van het werkproces is het proces anoniemer dan voorheen.

Jolijn[48] geeft in september 2013 aan het UWV het aantal werkuren door dat op de werkbriefjes van het uitzendbureau staat. Na bijna één jaar vergelijkt het UWV de eigen gegevens met die van de Belastingdienst en concludeert dat Jolijn de uitbetaalde vakantie-uren niet heeft doorgegeven. Daarmee heeft Jolijn haar inlichtingenplicht overtreden en krijgt zij een boete van ruim € 200. Jolijn begrijpt er niets van. Zij heeft een jaar geleden netjes de uren aan het UWV doorgegeven, zoals die op haar werkbriefjes (en op haar salarisspecificaties) staan. Voor haar was niet duidelijk dat er mogelijk ook nog uitbetaalde vakantie-uren waren die zij buiten de werkbriefjes om had gekregen. Laat staan dat zij die had moeten doorgeven. Hoe het ook is, het komt op haar bordje terecht en zij moet bezwaar en eventueel beroep aantekenen tegen de opgelegde boete om een kans te maken op verlaging of kwijtschelding van de boete. De uitkomst van het bezwaar was bij het uitbrengen van dit rapport nog niet bekend.

[48] Dit is een gefingeerde naam

4.9 Interventies bij het UWV door de Nationale ombudsman

In het debat met de Tweede Kamer op 27 mei 2014 over de Fraudewet liet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer weten dat mensen die soms door een onhandige vergissing in een kafkaëske situatie terecht dreigen te komen bij de Nationale ombudsman terecht kunnen. De minister heeft de Nationale ombudsman uitgenodigd om mee te kijken naar de werking van deze wet. Gedurende het onderzoek ontving de Nationale ombudsman een aantal klachten over boetes opgelegd door het UWV. In deze periode ontving de Nationale ombudsman geen klachten over boetes die opgelegd zijn door de SVB of gemeenten.

De Nationale ombudsman heeft een zestal klachten over opgelegde boetes aan het UWV voorgelegd met het verzoek nog eens te bekijken of de boete met het oog op alle omstandigheden gehandhaafd zou moeten worden. De zaken die de ombudsman voorlegde, waren situaties waarin het er naar uitzag dat de boete disproportioneel hoog was ten opzichte van de begane overtreding. Het UWV nam het verzoek van de Nationale ombudsman in behandeling. Na uitgebreid intern overleg liet het UWV weten, gelet op de wetgeving en de eigen beleidsregels, geen ruimte te zien om in deze individuele zaken tot een andere beslissing te komen. Door de 'beslisboom' uit de eigen werkinstructie te volgen was in deze zaken terecht een boete was opgelegd, zo was de conclusie van het UWV. Het UWV zag voor zichzelf geen ruimte om de boetes te matigen of kwijt te schelden en gaf aan het uiteindelijk aan de rechter over te laten om deze boetebeslissingen te toetsen.

De boodschap van de minister aan de Tweede Kamer dat uitvoeringsinstanties ruimte hebben om zaken te beoordelen op redelijkheid/proportionaliteit blijkt in de praktijk toch weerbarstiger te zijn. Het UWV beschouwt zichzelf als strikte uitvoerder van wetgeving, met weinig ruimte om maatwerk te leveren. De beleidsregels stemt het UWV af met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze beleidsregels zijn vertaald in werkinstructies. In de werkinstructies neemt het UWV geen ruimte om de opgelegde boete op proportionaliteit te toetsen, althans in zeer beperkte mate. Het UWV heeft er namelijk voor gekozen om bij een buitenproportioneel hoge boete (gelet op de gemaakte overtreding) deze niet verder te matigen dan tot 75% van het benadelingsbedrag.

5. Conclusie en aanbevelingen

Sigrid[49] is door haar ziekte en de daarvoor benodigde behandeling erg veranderd. Ze is vergeetachtig geworden en haar energieniveau is laag met ernstige vermoeidheid tot gevolg. Toch heeft zij hard haar best gedaan om snel iets van een normaal bestaan op te bouwen voor zichzelf en haar gezin. Met behulp van een re-integratiebureau heeft Sigrid een baan gevonden per 1 september 2013. Als zij op 16 augustus 2013 terugkomt van vakantie, krijgt ze te horen dat haar nieuwe werk eerder begint, namelijk op 19 augustus 2013. De volgende dag gaat ze meteen de route proefrijden en haalt haar benodigde papieren op bij het bedrijf. Dit gaat dus allemaal erg snel; Sigrid heeft geen dag meer om de puntjes op de i te zetten en ze vergeet het UWV te melden dat ze twee weken eerder met haar baan begint. Hier zit geen kwade wil achter, eerder vergeetachtigheid en stress die het oplevert om weer te beginnen met werken. Zeker voor Sigrid die opnieuw een ritme moet zien te vinden. Nadat het re-integratiebureau haar hierop attendeert, meldt ze het eerder beginnen van het werk meteen. Maar het UWV legt haar een boete op omdat zij de wijziging te laat door heeft gegeven. In eerste instantie van € 880. Naar aanleiding van Sigrids telefonisch reactie en het feit dat zij zelf gemeld heeft, wordt de boete verlaagd naar € 230. Het UWV acht Sigrid dus verminderd verwijtbaar. Financieel ziet het er voor Sigrid niet al te rooskleurig uit. Er is afgelopen periode geen ruimte geweest om te sparen en deze boete hakt er heel flink in. Hoewel het UWV begrijpt dat Sigrid het de afgelopen jaren niet gemakkelijk heeft gehad, is dat geen reden om helemaal geen verwijtbaarheid aan te nemen. Het UWV zegt: 'Uit de door u aangevoerde omstandigheden is niet gebleken dat u absoluut niet in staat was om tijdig door te geven dat u bent gaan werken.' Sigrid moet de boete van € 230 betalen.

5.1 Inleiding

De Fraudewet heeft fraudebestrijding en fraudepreventie als doel. Uit dit onderzoek blijkt echter dat er naast fraude andere redenen zijn waarom mensen niet aan de inlichtingenplicht voldoen. Redenen die losstaan van het misbruik willen maken van de sociale zekerheid. Dit onderzoek laat zien dat het iedereen kan overkomen dat hij de inlichtingenplicht schendt zonder dat hier een fraude-intentie aan ten grondslag ligt.

5.2 Bevindingen

De Nationale ombudsman komt tot de volgende bevindingen:

- **Er zijn redenen waarom mensen wel willen voldoen aan de inlichtingenplicht, maar dit niet kunnen:**
    1. **De overheid is complex:** mensen beschikken over de juiste informatie, hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar begrijpen niet welke informatie relevant is of welke informatie zij precies moeten doorgeven;
    2. **De informatie is niet aangekomen**: mensen beschikken over de juiste informatie en geven deze informatie ook door, maar slagen er niet in

[49] Gefingeerde naam

deze informatie daadwerkelijk bij de overheid op de juiste plaats te krijgen.

3. **De informatie is (nog) niet beschikbaar**: mensen weten dat zij bepaalde informatie moeten aanleveren, willen dat ook, maar beschikken zelf (nog) niet over die informatie;
4. **Subjectief onvermogen**: mensen beschikken over de juiste informatie, hebben de middelen om deze informatie door te geven, maar persoonlijke redenen staan er aan in de weg om het daadwerkelijk te doen. Deze redenen variëren van het simpelweg vergeten, zich vergissen, een misverstand of bijvoorbeeld een medisch-psychische toestand of een levensfase met persoonlijke tragedie die het doorgeven van informatie tot een lage prioriteit maakt.

➢ **De boetes zijn disproportioneel hoog als er een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht.** De hoge boetes vinden hun rechtvaardiging in frauduleus handelen. Dat is in deze gevallen echter niet aan de orde. Deze hoge boetes kunnen een averechts effect hebben op de motivatie van mensen om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit effect wordt versterkt bij uitsluiting van schuldhulpverlening wegens een zogenaamde fraudeschuld en het bij recidive niet meer respecteren van de beslagvrije voet.

➢ **De waarborgen in het strafrecht zijn groter dan in het bestuursrecht.** In het strafrecht dient immers opzet aangetoond te worden. In de huidige bestuursrechtelijke uitvoeringspraktijk moet de uitkeringsgerechtigde aantonen dat hij verminderd verwijtbaar is. De bestuursrechtelijke boetes kunnen heel hoog zijn terwijl bij strafrechtelijke vervolging vaak volstaan wordt met een taakstraf (weliswaar met strafblad).

➢ **Fraude lijkt met deze wet niet effectief bestreden te worden.** Aan de wens om misbruik van uitkeringen tegen te gaan en fraudeurs hard aan te pakken wordt niet of nauwelijks voldaan door middel van de uitvoering van deze wet, zo geven alle geïnterviewden aan. De pakkans voor deze groep neemt niet toe als gevolg van deze wet. De wet draagt niet bij aan opsporing. De wet lijkt hier zijn doel voorbij te schieten.

5.3 Conclusie

De Nationale ombudsman toetst het optreden van de overheid aan de vereisten voor behoorlijk overheidsoptreden. Een van deze vereisten is evenredigheid. Dit betekent dat de Fraudewet zo wordt uitgevoerd dat boetes in ieder individueel geval in behoorlijke verhouding staan tot de vastgestelde regelovertreding en dat zij het doel van fraudebestrijding daadwerkelijk dienen. Dit vereiste heeft geleid tot de onderzoeksvraag van dit onderzoek: *Wordt de wet zodanig uitgevoerd dat de opgelegde boetes in verhouding staan tot de begane regelovertreding en dat de boeteoplegging de fraudebestrijding dient?*

5.3.1 Evenredigheid boetes niet geborgd

De hoge boetes, uitsluiting van schuldhulpverlening en het strenge regime bij recidive vinden hun rechtvaardiging in het frauduleuze gedrag van mensen. De Fraudewet treft in de praktijk echter in veel gevallen mensen die niet de intentie

hadden misbruik te maken van de sociale zekerheid. De geïnterviewde medewerkers van uitvoeringsorganisaties, hun leidinggevenden en de deelnemers aan het rondetafelgesprek dat de Nationale ombudsman organiseerde gaven zonder uitzondering aan dat de boetes buitensporig hoog zijn als er een andere oorzaak dan fraude ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht. De Nationale ombudsman ziet dan ook onbegrip voor de hoge boetes bij uitkeringsgerechtigden. Wel ziet hij begrip voor het terugbetalen van de teveel ontvangen uitkering.

De ombudsman constateert dat uitvoeringsorganisaties in wisselende mate ruimte nemen om boetes in redelijke verhouding te laten staan tot de begane regelovertreding. Sommige gemeenten en ook de SVB zoeken hier ruimte voor. Ruimte waarvan men niet altijd zeker is of de wet die biedt. Ruimte die wel nodig is om de boete proportioneel te maken. Het UWV ziet geen ruimte om een evenredigheidstoets te doen bij het opleggen van een boete. Als de door het UWV ontwikkelde beslisboom een bepaalde uitkomst laat zien, is dit het boetebedrag dat wordt opgelegd. Dit blijft ook zo als medewerkers de overtuiging hebben dat deze boete disproportioneel is. Door deze manier van werken blijven ook de interventies door de Nationale ombudsman bij het UWV bij onredelijk hoge boetes, zonder resultaat.

Behoorlijk overheidsoptreden vereist dat de uitvoeringspraktijk zo is ingericht dat boetes altijd proportioneel zijn. De toets aan de verwijtbaarheid geeft de ruimte om te komen tot proportionaliteit. Daarnaast is er de mogelijkheid in individuele gevallen de boete te verlagen wanneer daarvoor een dringende reden bestaat. Om de proportionaliteit te borgen moeten uitkeringsorganisaties bij de beoordeling van de mate van verwijtbaarheid rekening houden met het vereiste van evenredigheid. Om dit te bereiken is het nodig dat:

a. de oorzaken van het overtreden van de inlichtingenplicht die losstaan van het willen maken van misbruik van de sociale zekerheid, beschouwd worden als criteria voor verminderde verwijtbaarheid,
b. dat uitkeringsgerechtigden bij de beoordeling van de verwijtbaarheid het voordeel van de twijfel krijgen.

Als misbruik niet aannemelijk is, een lagere boete

Burgers bij wie het niet aannemelijk is dat zij misbruik hebben willen maken van de uitkering dienen een lagere boete opgelegd te krijgen dan zij die dit wel beoogden. Een boete ter hoogte van het terug te betalen uitkeringsbedrag is naar het oordeel van de ombudsman alleen gerechtvaardigd als er sprake is van moedwillige fraude. Een dergelijke boete is buitensporig hoog als de regelovertreding om andere redenen heeft plaatsgevonden. De regelovertreding bij deze groep is niet of tenminste sterk verminderd verwijtbaar. Dit is in elk geval zo als de regelovertreding te wijten is aan:

a. de complexiteit van de overheid,
b. het niet aankomen van informatie,
c. het (nog) niet beschikbaar zijn van informatie,
d. subjectief onvermogen: vergissen, vergeten, misverstand, niet weten.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de evenredigheid vergt dat in deze situaties een boete van *ten hoogste* 10% van het benadelingsbedrag mag worden

opgelegd. Een boete van die omvang is naar het oordeel van de ombudsman als er niet de bedoeling bestaat te frauderen nog wel aanvaardbaar. De ombudsman beveelt daarom aan dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bovenstaande criteria voor verminderde verwijtbaarheid vastlegt in instructies voor uitvoeringsinstanties met de daarbij behorende boete van *ten hoogste* 10% van het benadelingsbedrag. Er zijn ook situaties waarin het passend zou zijn helemaal van een boete af te zien en te volstaan met een waarschuwing. Denk hierbij aan een beperkte termijnoverschrijding of kennelijke vergissing. Volstaan met een waarschuwing is nu niet mogelijk als er een benadelingsbedrag is.

Geef de uitkeringsgerechtigde het voordeel van de twijfel
Uitkeringsgerechtigden moeten – in tegenstelling tot de huidige werkwijze – van uitkeringsinstanties het voordeel van de twijfel krijgen bij het toetsen van de verwijtbaarheid. Alleen een dergelijke coulante houding bewerkstelligt dat mensen die te goeder trouw zijn, niet geconfronteerd worden met extreem hoge boetes, zoals nu het geval is. De uitvoeringsinstantie dient zich in te spannen om zicht te krijgen op de situatie van de uitkeringsgerechtigde en de omstandigheden waaronder de regelovertreding heeft plaatsgevonden. Hiertoe weegt zij de informatie mee die al bekend is over de uitkeringsgerechtigde en spant zij zich in om van de persoon informatie te krijgen over de situatie waarin de regelovertreding heeft plaatsgevonden. Alleen als misbruik van de sociale zekerheid aannemelijk is, is de hoge boete gerechtvaardigd.

Naast deze toets aan de verwijtbaarheid moet ook altijd bekeken worden of de sanctie in het individuele geval passend is en niet onnodig zwaar gezien de persoonlijke omstandigheden. Hierbij moeten de persoonlijke omstandigheden van iemand expliciet in ogenschouw genomen worden

5.3.2 Doeltreffendheid Fraudewet bij fraudebestrijding betwijfeld
Het doel van de Fraudewet is fraudebestrijding, fraudepreventie en het behouden van draagvlak voor de sociale zekerheid. De roep vanuit de samenleving was om fraudeurs streng te straffen. Daar is deze wet een antwoord op. De wet leidt echter in de praktijk niet tot een verhoogde pakkans voor fraudeurs, zo gaven de medewerkers van uitvoeringsinstellingen en de deelnemers aan het rondetafelgesprek door de Nationale ombudsman georganiseerd aan. De vraag is daarmee of deze wet in de praktijk zijn doel bereikt. Ook geven velen aan dat de straffen in het strafrecht (boetes, taakstraffen) aanmerkelijk lichter zijn dan de boetes die mensen nu bestuursrechtelijk krijgen. Dit terwijl de strafrechtelijke aanpak juist bedoeld is voor de echte fraudeurs.

5.4 Aanbevelingen

1. Uitkeringsgerechtigden mogen verwachten dat een boete in ieder individueel geval proportioneel is. Behoorlijk overheidsoptreden vergt dat het besluit een boete op te leggen altijd een individuele afweging kent. Drie criteria moeten hierbij zichtbaar aan bod komen:
    a. Kan de betrokkene redelijkerwijs een verwijt worden gemaakt?
    b. Is er sprake van dringende redenen om af te zien van boeteoplegging?
    c. Is de opgelegde boete evenredig in verhouding tot de ernst van de regelovertreding?

2. Ga coulant om met overtredingen van de inlichtingenplicht als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht. Geef uitkeringsgerechtigden hierbij het voordeel van de twijfel. Zadel hen niet op met een onmogelijke bewijslast.

3. Bij deze coulante houding hoort ook dat deze mensen een lagere boete opgelegd krijgen. Bepaal dat in deze situatie een boete van *ten hoogste* 10% van het benadelingsbedrag mag worden opgelegd. Dit is in elk geval zo als de oorzaak van de regelovertreding (mede) gelegen is in:
    a. de complexiteit van de overheid,
    b. het niet aankomen van informatie,
    c. het (nog) niet beschikbaar zijn van informatie,
    d. het subjectief onvermogen: vergissen, vergeten, misverstand, niet weten

4. Bij vergissingen en geringe termijnoverschrijdingen is een waarschuwing passend. Zolang deze mogelijkheid er wettelijk niet is, zou ook in deze gevallen volstaan moeten worden met een boete van *ten hoogste* 10% van het benadelingsbedrag.

5. Voorkom dat iemand wordt uitgesloten van schuldhulpverlening.

6. Draai de maatregel om bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht de beslagvrije voet niet te respecteren terug. Mensen worden door deze maatregel buitensporig getroffen.

7. Verlaag de strafrechtelijke aangiftegrens van € 50.000. Voor het opleggen van de huidige hoge boetes zijn de waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht vereist.